

Norges Banks uavhengighet i etterkrigstida

En analyse av sentralbankens uavhengighet fra 1945 til
1970 i et komparativt perspektiv

Ragnar Trøite

Masteroppgave i historie
Vår 2010

Institutt for arkeologi, konservering og historie (IAKH)
Universitetet i Oslo (UiO)

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en del av et prosjekt i forbindelse med Norges Banks 200 års-jubileum. Jeg vil først og fremst takke veileder Einar Lie, for at jeg fikk være med på sentralbankens historieprosjekt og for god veiledning underveis. Professor Lie har skapt en god faglig og sosial ramme for hele masterløpet, som har vært svært viktig for både trivsel og progresjon. I arbeidet med oppgaven, har jeg også fått god hjelp fra andre. Særlig Christian Venneslan har bidratt med gode diskusjoner og innspill til oppgavens struktur og innhold. Mine medstudenter på prosjektet, «gutta i banken», Bastian Klunde og Christoffer Kleivset og resten av Norges Bank-gjengen fortjener en takk for fint faglig og sosialt samarbeid.

Så en takk til Norges Bank, som har arrangert gode seminarer og gitt tilbakemeldinger underveis i arbeidsprosessen. Arbeidsforholdene i Norges Bank har vært upåklagelige. Flere ansatte i sentralbanken har vist interesse for prosjektet, samt inkludert oss i historieprosjektet på en generøs måte med seminarer og jobbmuligheter. Jeg vil derfor å takke Norges Bank for å ha stilt med et kontor til min disposisjon, og ansatte i sentralbankens bibliotek som har funnet fram alt av relevant litteratur. Uten så gode arbeidsforhold og godt faglig samarbeid med medstudenter, veileder og andre, hadde ikke arbeidet med masteroppgaven vært så spennende, interessant og lærerikt. Takk!

Innhold

1.0 Innledning	6
1.1 Problemstilling.....	6
1.2 Begrepsavklaring og avgrensning	7
1.3 Oppgavens struktur og hovedspørsmål.....	8
1.4 Historiografisk plassering	10
1.5 Kilder og metode	13
2.0 1945-54. Sentralbankenes nye hverdag	19
2.1 Fra depresjon og verdenskrig til kontrollerte markeder	20
2.2 Planleggingsøkonomien - fra teori til praksis	21
2.3 Nasjonaliseringsbølgen.....	23
2.4 Generasjonsskifte Sveriges Riksbank.....	26
2.5 Norges Bank under Gunnar Jahn.....	29
2.6 Opposisjon og retrett	31
2.7 Pengepolitikken i dvale	34
2.8 Erik Brofoss – Fra husmannssønn til sentralbanksjef	36
2.9 Ei ny tid	38
3.0 1955-1959. Sentralbankenes tilbakekomst.....	39
3.1 Brofoss til banken	39
3.2 Februartiltakene	41
3.3 Åsbrink og «rentekuppet»	45
3.4 Pengepolitikkenes renessanse.....	48
3.5 Radcliffe-komiteen	50
3.6 «Ærede representantskap»	53
3.7 Avtalesamarbeidet etableres	55
3.8 Fra minister til direktør.....	57

4.0 1960-65. Fra samarbeid til lov.....	59
4.1 Kredittpolitikken under lupen.....	60
4.2 Den penge- og kredittpolitiske komité	63
4.3 Respons på komiteens innstilling.	64
4.4 Ny kredittlov – Samarbeidsnemnda forsvinner	67
4.5 Svensk avtalesamarbeid.....	70
4.6 Avtaler og samarbeidsorgan i andre land	72
4.7 Markedstilnærming.....	74
4.8 Politisk sceneskifte i Storbritannia.	75
 5.0 1966-70. Det store veiskillet	 79
5.1 Det kredittpolitiske utvalg	79
5.2 150 år og avhengig	80
5.3 Impulser fra kontinentet.....	83
5.4 Septembertiltakene	85
5.5 Gjenopplivningsforsøket av Samarbeidsnemnda	86
5.6 Brofoss trekker seg	88
 6.0 Konklusjon	 91
6.1 Fastsettelse av sentralbankers uavhengighet	91
6.2 Forholdet mellom sentralbanken og myndighetene i Norge, Sverige og Storbritannia .	92
6.3 Kvantitativ presentasjon av funnene.....	95
6.4 Resultater	100
6.5 Endelig konklusjon	102
 7.0 Litteraturliste.....	 104

1.0 Innledning

1.1 Problemstilling

I løpet av mellomkrigstida og andre verdenskrig ble forholdet mellom de politiske myndighetene og sentralbankene snudd på hodet i de fleste vestlige land. De sterke og uavhengige sentralbankene, representert ved markante sentralbanksjefer som Nicolai Rygg i Norge og Montagu Norman i Storbritannia, fikk kraftig kritikk og ble delvis pålagt skylden for de økonomisk vanskelige tiårene mellom verdenskrigene. Da myndighetene startet gjenoppbyggingen etter krigen i 1945, var det ikke rom for uavhengige sentralbanker i klassisk forstand. Det var bred enighet om at det var et politisk ansvar å styre den økonomiske utviklingen i ønsket retning. Den nye generasjonen med unge sosialøkonomer kom inn i embetsverket, og i et nært samspill med myndighetene ble ny økonomisk teori tatt i bruk.

Denne oppgaven vil analysere Norges Banks uavhengighet fra 1945 til 1970 i et komparativt perspektiv. Bankens grad av uavhengighet vil bli satt opp imot utviklingen for sentralbankene i Sverige og Storbritannia i samme periode. I sentrum for analysen står imidlertid Norges Bank og Erik Brofoss, som var sentralbanksjef i Norge fra 1954-1970. Det blir undersøkt om Norges Bank hadde en mer eller mindre uavhengig stilling enn de to andre sentralbankene. Likhetsstrekk og forskjeller i utviklingen over tid står sentralt i analysen som blir presentert.

På mange måter er dette et nybrottsarbeid i norsk sammenheng. Av eksisterende forskning på Norges Bank, er det meste gjort i en nasjonal setting. Et hovedmål med denne oppgaven er å løfte analysen til et internasjonalt nivå, for slik å få et bedre sammenligningsgrunnlag. Ved å kontrastere flere sentralbankers utvikling mot hverandre kan man lettere identifisere likheter og forskjeller. Dette hever kvaliteten på analysen, samtidig som man unngår å bli for navlebeskuende når funnene vurderes. Et slikt perspektiv gir dessuten leseren et godt grunnlag for selv å kunne rette et kritisk blikk mot graden av uavhengighet i de forskjellige land. Uten en internasjonal orientering ville dette vært vanskeligere. Det er likevel viktig å påpeke at det er Norges Bank som står i sentrum for analysen.

Det var en ny hverdag den norske sentralbanken våknet opp til etter andre verdenskrig. Arbeiderpartiet kom til makten med freden i mai 1945, først i samlingsregjeringen og deretter etter valget høsten 1945. De hadde forlatt radikalismen før krigen, men hadde fortsatt tiltro til og ambisjoner om et sosialistisk samfunn. I dette samfunnsbildet hadde staten en viktig rolle,

både som planlegger, koordinator og aktør i den økonomisk-politiske sfære.

Styringsambisjonene var markante. Gjennom langtidsplaner og en aktiv stat skulle man nå ambisiøse mål som full sysselsetting, økonomisk vekst og sosial fordeling. Et viktig moment i denne sammenheng er ny økonomisk teori og ekspertise. Internasjonalt ble teoriene til John Maynard Keynes prøvd i praksis, og i Norge ble stadig flere kull fra Økonomisk institutt ved Universitetet i Oslo uteksaminert etter å ha gått i lære hos Ragnar Frisch. De unge sosialøkonomene kom raskt inn i embetsverket, og kom til å bli meget viktige i utformingen av nye planleggingsverktøy som langtidsprogram og nasjonalbudsjett. Styringsoptimismen var sterk, og de politiske myndighetene tok raskt i bruk de nye planleggingsverktøyene for å styre hele landets økonomi i ønsket retning. Men med en mer aktiv stat, ble det mindre rom for en sterk og uavhengig sentralbank.

I løpet av de første årene etter krigen ble Norges Bank fratatt flere viktige virkemidler for å utøve en uavhengig sentralbankvirksomhet. Valutaregulering, renteregulering, innskuddsreserver og emisjonskontroll og andre virkemidler ble tatt i bruk og overført til Finansdepartementet. Dette var ikke et særnorsk fenomen. I vårt nærmeste naboland, Sverige, tok myndighetene lignende grep. Også i Storbritannia, liberalismens vugge og et av verdens finanssentrum, ble sentralbankens uavhengighet innskrenket etter krigen. Det var planleggingsoptimismens tid, og sentralbankene måtte forholde seg til en ny virkelighet.

1.2 Begrepsavklaring og avgrensning

Etterkrigstida var som sagt ei tid der sentralbankene var underlagt myndighetenes politikk i de fleste vestlige land. Når en så skal undersøke sentralbankenes uavhengighet i denne perioden, er det snakk om uavhengighet i en avhengig setting, eller «central bank independence within government», som det uttrykkes på engelsk. Beskrivelsen *independence within government* stammer fra Ralph A. Young og Louis Rasminsky. Mens Young ser på Federal Reserves forhold til myndighetene i det amerikanske systemet¹, tar Rasminsky for seg sentralbankers forhold til myndighetene i parlamentariske system.² Rasminskys tilnærming er derfor mest nyttig i denne oppgaven, da det norske, svenske og britiske politiske system er bygd på parlamentariske prinsipper i den perioden som blir behandlet. Hermod Skånland bygde videre på Rasminskys tilnærming til sentralbankers uavhengighet i *The central bank and political authorities in some industrial countries* fra 1984. Jeg har valgt å bruke Skånlands og

¹ Young (1973), s. 26-27

² Rasminsky (1966), s. 51

Rasminskys tilnærming til sentralbankers uavhengighet i denne oppgaven, og Skånlands ord er beskrivende for hvordan jeg også bruker central bank independence within government

Independence may cover a lot of things, from a central bank with wide powers to one that is only dependent in the advice it gives. It is the question of how the individual countries have adopted themselves within this framework that is our topic. We shall be less interested in the question of independence than in the forms of interaction between the two, whether these are set out in the central banking legislation, in other laws or regulations, or ensue from established practice.³

1945 er et naturlig tidspunkt å starte en slik analyse, da de fleste vestlige land la om sin økonomiske politikk i keynesiansk retning etter andre verdenskrig. Mot slutten av 1960-tallet begynte man å ta i bruk mer markedskonforme løsninger i økonomisk-politiske spørsmål i mange land, deriblant i Storbritannia og delvis i Sverige. Det viktig å påpeke at dette var en markedstilnærming, og ikke en total omlegging av politikken. I Norge ble ikke styringsoptimismen forlatt før ved overgangen til 1980-tallet. Erik Brofoss gikk av som sentralbanksjef i 1970, derfor er det et naturlig tidspunkt å avslutte analysen.

Etter å ha foretatt en kvalitativ analyse av de tre landene, blir det i konklusjonen gjort et forsøk på å analysere stoffet kvantitativt. Den kvalitative analysen er ikke bygd opp strengt komparativt etter samfunnsvitenskapelig metode, men ser på Norges Banks uavhengighet i lys av utviklingen i de andre land. Til slutt i den kvantitative delen vil forskjellige data fra de tre aktuelle sentralbankene bli brukt for å få frem målbare forskjeller i grad av uavhengighet overfor de politiske myndighetene. Funnene her presenteres mer i form av en komparativ analyse. De metodologiske utfordringene dette byr på, blir behandlet seinere i oppgaven.

Oppgaven vil ikke ta for seg valutapolitiske spørsmål, da de berørte sentralbankenes valuta var knyttet opp mot Bretton-Woods-samarbeidet. Dette blir det kort gjort rede for i den kvalitative delen. Hovedfokus for analysen vil derimot ligge på sentralbankenes innflytelse og mulighet til å utøve en selvstendig penge- og kredittpolitikk i etterkrigstida

1.3 Oppgavens struktur og hovedspørsmål

Oppgaven består av fire kapitler med kvalitativ historisk analyse. Her får vi en kronologisk framstilling av de tre sentralbankenes utvikling fra 1945 til 1970. I sentrum av analysen finner vi Norges Bank under ledelse av Erik Brofoss. Kapitlene ikke bygd opp strengt komparativt. For å gjøre fortellingen så tilgjengelig og levende som mulig, har det vært et mål å framheve lesbarheten i stedet for en systematisk komparativ framstilling. Det går likevel igjen et

³ Skånland (1984), s. 5

mønster i kapittel to til fire; først blir Norges Banks utvikling gjort rede for, for deretter å bli diskutert opp i mot de to andre sentralbankene.

Det første kapittelet etter innledningen, *Sentralbankenes nye hverdag*, omhandler tida fra da Gunnar Jahn satt som sentralbanksjef i Norges Bank og fram til Brofoss tok over i 1954. Først får leseren et innblikk i bakgrunnen for sentralbankenes nye situasjon. Deretter blir det gjort rede for den internasjonale trenden med statlig overtakelse av sentralbankenes aksjer og generasjonsskiftet av sentralbanksjefer. Hovedfokus for dette kapitlet er imidlertid Gunnar Jahns tid i Norges Bank, og hans kamp for å hevde sentralbankens uavhengighet. Her vises det blant annet til hvordan Finansdepartementet fratok sentralbanken en rekke viktige verktøy for å kunne utøve en selvstendig og uavhengig sentralbankpolitikk.

Kapittel tre, *Sentralbankenes tilbakekomst*, tar for seg de fem første årene med Brofoss som sentralbanksjef. Her blir det, som tittelen indikerer, gjort rede for sentralbankenes relativt styrkede stilling sammenlignet med de foregående ti årene. Dette er ikke noe særnorsk fenomen, men en del av en internasjonal trend. Gjennom et svensk rentekupp, norsk påtrykk for renteheving og engelsk opportunisme viste sentralbankene at de ikke var totalt underlagt de politiske myndighetene. For Norges Bank sin del var det kanskje etableringen av det frivillige avtalesamarbeidet som var viktigst i denne perioden. Gjennom Samarbeidsnemnda fikk Norges Bank en langt mer framskutt posisjon, enn det banken hadde hatt under Gunnar Jahn. Erik Brofoss' forvandling fra minister til direktør blir diskutert i denne sammenheng. Mot slutten av kapitlet blir dessuten Radcliffe-komiteens innstilling fra 1959 gjennomgått og diskutert. Radcliffe-komiteen ble utnevnt av det britiske finansdepartementet 3.mai 1957 med en målsetting om å «inquire into the working of the monetary and credit system». Bakgrunnen for komiteens arbeid var den stigende inflasjonen i Storbritannia og fallende tillit til pundet utover 1950-tallet. Samtidig ønsket regjeringen å få avklart forholdet mellom myndighetene og sentralbanken. Komiteen kom til å bli viktig for lignende utredninger i andre land, deriblant Den penge- og kredittpolitiske komité i Norge.

Det blir gjort rede for sentralbankenes utvikling på begynnelsen av 1960-tallet i kapittel fire - *Fra samarbeid til lov*. I løpet av disse årene ble det tydelig at man måtte ta grep innen penge- og kredittpolitikken for å få avklart hvilke virkemidler som skulle brukes i norsk økonomisk politikk. Her er det særlig arbeidet fram mot den nye kredittloven i 1965 som blir vektlagt og diskutert i et komparativt perspektiv. Det blir blant annet gjort rede for Den penge- og kredittpolitiske komités arbeid og innstilling, og responsen fra Norges Bank på komiteens arbeid blir diskutert. I dette kapitlet blir det stadig tydeligere at Norges Banks utvikling skiller seg fra de to andre sentralbankene. Finansdepartementet kommer sterkere på

banen med den nye kredittloven, og Norges Banks uavhengighet blir redusert. I Sverige og Storbritannia er tendensen gjennom 1960-tallet at sentralbankene får økt selvstendighet og tar i bruk mer markedskonforme virkemidler.

I den kvalitative analysens siste kapittel, *Det store veiskillet*, blir historien om Brofoss' fem siste år som sentralbanksjef fortalt. I denne perioden skilte Norges Banks utvikling seg markant fra de to andre sentralbankene. Mens det i Sverige og England ble tatt i bruk mer markedskonforme virkemidler og sentralbankene fikk en mer uavhengig stilling, skjedde det motsatte i Norge. Den nye kredittloven ble tatt i bruk, og Brofoss' forsøk på å gjenopplive Samarbeidsnemnda var fånyttet. Dette kapittelet er sentrert rundt Brofoss, og hans betraktninger om både Norges Banks, og andre sentralbankers uavhengighet. Da Erik Brofoss overlot sjefsstolen til Knut Getz-Wold i 1970, var Norges Bank langt mer underlagt de politiske myndighetene enn det som var tilfellet for Sveriges Riksbank og Bank of England.

I konklusjonen blir funnene fra de kvalitative kapitlene behandlet mer systematisk og framstilt kvantitativt. Her blir det først gitt en gjennomgang av ulike variabler som kan være med på å fastsette sentralbankers uavhengighet. Deretter settes variablene inn i tabeller, og dataene blir brukt kvantitativt for å undersøke sentralbankenes *de jure* og *de facto* uavhengighet fra myndighetene. Funnene her viser at Norges Bank og Sveriges Riksbank hadde en sterkere juridisk stilling overfor de politiske myndighetene enn Bank of England. Men når det kommer den faktiske uavhengigheten, kommer Norges Bank nederst på skalaen i grad av uavhengighet. I min analyse kommer riktignok Bank of England dårligst ut på *de jure* uavhengighet, men er helt klart den sentralbanken med sterkest *de facto* uavhengighet.

1.4 Historiografisk plassering

Litteraturen som er skrevet om Norges Bank, er for det meste gjort av tidligere sentralbanksjefer og ansatte i Norges Bank. *Norges Bank gjennom 150 år* fra 1966 er et eksempel på et slikt historieverk. Denne boka er skrevet Gunnar Jahn og Preben Munthe m.fl. og beskriver mellomkrigstida godt, men er forsiktig med framstillinga av tida etter andre verdenskrig. Det etablerte synet blant de fleste historikere er at Norges Bank hadde en tydelig underordnet posisjon vis a vis de politiske myndighetene i etterkrigstida.

Einar Lies *Ambisjon og tradisjon* om Finansdepartementets historie fra 1945 til 1965 skildrer de unge sosialøkonomenes inntreden i norsk politikk og embetsverk. Forholdet mellom departementet og Norges Bank blir ikke dratt fram som en selvstendig analyse, men det kommer tydelig fram at sentralbanken var underordnet departementet og myndighetene i etterkrigstida, og at Finansdepartementet ble et stadig viktigere departement i tiårene etter

krigen.⁴ Gunhild Ecklunds doktorgradsavhandling *Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945-1954* utfordrer det etablerte synet på forholdet mellom Norges Bank og myndighetene. Ecklund tilskriver sentralbanken en langt mer markant rolle i etterkrigstida, og hevder at Gunnar Jahn og Norges Bank påvirket den økonomiske politikken mer enn det Lie og andre økonomiske historikere legger opp til.⁵

I Sverre Knutsens *Staten og kapitalen i det 20. århundre – Regulering, kriser og endring i det norske finanssystemet 1900 – 2005* beskrives og analyseres finanssystemets utforming og funksjon i etterkrigstida.⁶ Knutsen legger til grunn en hypotese om at politisk styrt kredittallokering var et sentralt redskap for å oppnå myndighetenes nærings-, og industripolitiske mål. Det er de politiske kreftene som får tillagt sterkest betydning hos Knutsen. Statsviteren Bent Sofus Tranøy argumenterer for embetsverkets posisjon på samme måte som Lie i *Styring, selvregulering og selvsosialisering: staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*. Tranøy hevder, kanskje i sterkere grad enn Lie, at den sosialøkonomiske elitens «kunnskapsmonopol» i forvaltningen var avgjørende for etableringen og den senere omformingen av den kredittpolitiske orden som dominerte i Norge i etterkrigstida.⁷ Tranøy forsøker først og fremst å forklare dereguleringsprosessene på 1980-tallet, men hans analyse av de første 25 årene etter andre verdenskrig har vært nyttig i arbeidet med denne oppgaven.

Trond Berghs *Vekst og velstand* har vært til god hjelp for å forstå den politiske utviklingen i etterkrigstida.⁸ Et siste sentralt verk om forholdene i Norge, er Marit Graff Hagens hovedoppgave *Samarbeidsnemnda – en studie av samarbeidet mellom staten og de private kredittinstitusjoner 1951-1965*. Graff Hagen gjør nøye rede for gjennomføringen av det korporative samarbeidet fram til Samarbeidsnemnda ble oppløst i 1965. Denne teksten er forholdsvis deskriptiv og lite analytisk. Dette er likevel en god kilde, da den gir leseren et godt innblikk i nemndas virksomhet.

For å få oversikt over Sveriges Riksbank utvikling, er det flere verk som har vært til god hjelp i denne oppgaven. Det viktigste bidraget er *Från räntereglering till inflationsnorm* av Lars Werin, der Lars Jonungs kapitler har vært meget relevante.⁹ Denne boka undersøker og analyserer det finansielle systemet og kreditt- og valutapolitikken i Sverige fra 1945 til 1990, etter initiativ og finansiering fra Sveriges Riksbank. Flere forfattere har bidratt i boka,

⁴ Lie (1995)

⁵ Ecklund (2008)

⁶ Knutsen (2006), s. 279

⁷ Tranøy (1993), s. 28

⁸ Bergh (1987)

⁹ Jonung m.fl (1993)

men det er Lars Jonungs del som har vært mest interessant for denne oppgaven. Jonung behandler først og fremst Riksbankens rolle i kredittpolitikken, samtidig som han gir en oversikt over sentralbankens arbeid opp imot den omfattende boligbyggingen i Sverige etter krigen. I Jonungs fortelling er det sentralbanksjefene som står i sentrum, og boka har derfor vært nyttig for å bli kjent med dem. Avslutningsvis i boka er det et kapittel med intervjuer av sentrale personligheter innen svensk økonomisk politikk som har vært til god hjelp.

Et annet sentralt verk om Sveriges Riksbank er Gunnar Wetterberges *Pengerna & makten – Riksbankens historie*, som kom ut i 2009. Dette er et omfattende historieverk som tar for seg sentralbankens historie fra den ble etablert i 1668 og fram til i dag. Riksbanken regnes i dag som verdens eldste sentralbank. Wetterbergs bok gir en fin oversikt over sentralbankens virksomhet i etterkrigstida, samtidig som den gir en grei innføring i aktuelle internasjonale forhold. Den skranter imidlertid noe når det kommer til det analytiske. Men på tross av noen mangler, gir Wetterbergs bok leseren oversikt over Riksbankens historie.

Et av de viktigste verkene om Bank of England er John Ffordes *The Bank of England and public policy 1941 – 1958*, som er en meget grundig gjennomgang av den engelske sentralbankens første år etter krigen. Ffordes omfattende bok viser hvordan Bank of England forholdt seg til den nye tida som kom i kjølvannet av verdenskrigene.¹⁰ Den plasserer bankens utvikling fint opp imot den nasjonale og internasjonale politiske utviklingen i etterkrigstida.

I Richard Roberts og David Kynastons *The Bank of England – Money, Power and Influence 1694-1994*, får vi et mer overordnet blikk på bankens utvikling gjennom forskjellige forfatters fortellinger.¹¹ Boka tegner opp de lange linjene bankens historie. Den tar for seg de viktigste hendelsene og ser på bankens utvikling i sammenheng med forholdet til de politiske myndighetene. Samtidig blir Londons finanssentrum – the City – og Bank of Englands rolle i det internasjonale finanssystem diskutert. Den gir dessuten et innblikk i de markante sentralbanksjefenes hverdag, og i de interne prosessene innad i sentralbanken.

Et tredje, og meget viktig verk om Bank of England, er Radcliffe-komiteens innstilling fra 1959. *Committee on the Working of the Monetary System* er en grundig utredning av penge- og kredittpolitikken i Storbritannia, under ledelse av Lord Radcliffe. Komiteen fikk sitt mandat i mai 1957, og innstillingen ble lagt fram for parlamentet i august 1959. Radcliffe-komiteens innstilling, eller rapport, ble stående som eksempel for lignende utredninger i andre land, også for Den penge- og kredittpolitiske komité her i Norge. Den diskuterte sentralbankens stilling i penge- og kredittpolitikken, og argumenterte for at Bank of England

¹⁰ Fforde (1992)

¹¹ Kynaston (1995)

burde være underordnet de politiske myndighetene.¹²

Elizabeth Hennesy's *A domestic history of The Bank of England* er ei bok som er basert på Bank of Englands arkiver fra 1930 til 1960, og beskriver de interne arbeidene innad i banken under sentralbanksjefene Lord Norman, Lord Catto og Lord Cobbold. Boka sier ikke så mye om forholdet til myndighetene, men gir leseren et fint innblikk i sentralbanken og sentralbanksjefenes hverdag.¹³

I forbindelse med Bank of Englands 300 års-jubileum i 1994 ble det arrangert et symposium om «central banking», i regi av Bank of England. Til dette symposiet skrev Forrest Capie, Charles Goodhart og Norbert Schnadt en monografi; *The development of central banking*.¹⁴ Her ble de lange trekkene i flere sentralbankers historie diskutert. Fire tema ble dratt fram: De makropolitiske målene for sentralbankene, forholdet mellom sentralbanker og regjeringer, forholdet mellom sentralbankene og de private bankene og til slutt en mer teoretisk diskusjon om oppfatninger og ideer rundt sentralbankene generelt. I tillegg har forfatterne samlet inn mye informasjon fra flere sentralbanker, blant annet om hvem som utnevner sentralbanksjefer, lengden på sentralbanksjefenes åremål, hvem som utnevner direksjonen i forskjellige sentralbanker og så videre. Denne informasjonen var nyttig i arbeidet med konklusjonen i min oppgave, og da særlig i forbindelse med den kvantitative analysen som presenteres der.

En siste bok som bør nevnes er Sid Mittras *Central Bank versus Treasury: An international study* fra 1977, som tar utgangspunkt i forskjellige lands sentralbanker og deres forhold til finansdepartementet når det gjelder håndtering av kriser som oppstår mellom de to institusjonene. Her er blant annet Sveriges Riksbanks «rentekupp» fra 1957 dratt fram som case. Bokas ambisiøse mål om å «construct an international bank-treasury conflict resolution model» er vel ambisiøst, men gir leseren innblikk i forholdet mellom sentralbank og finansdepartement når det er krisestemning.¹⁵

1.5 Kilder og metode

Denne masteroppgaven bygger på primærkilder hentet fra Arbeiderbevegelsens arkiv, Finansdepartementet og Riksarkivet. Brofoss' personlige arkiv i Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek har vært det viktigste. I tillegg har jeg brukt en del sekundærlitteratur, aviser og

¹² Radcliffe (1959)

¹³ Hennesy (1992)

¹⁴ Capie m.fl (1994)

¹⁵ Mitra (1978), s. 8

andre skriftlige kilder, samt foretatt noen intervju. Jeg vil ta i bruk både kvalitativ og kvantitativ metode.

Brofossarkivet har vært veldig sentralt i arbeidet med denne oppgaven. Brofoss' personlige arkiv inneholder mye interessant stoff, og er derfor en kilde til inspirasjon og kunnskap. Her er det tatt vare på store mengder avisutklipp, personlige notater, brev, offentlige uttalelser, foredrag og mer. Det er et omfattende arkiv, med over 90 bokser med materiale. I og med at dette er hans personlige arkiv, er det viktig at den som bruker det må være bevisst på at det er Brofoss selv som har avgjort hva som skal være med, hvilke avisutklipp som er relevante og så videre. For den som ønsker å fordype seg ytterligere i personen Erik Brofoss er, dette et meget godt utgangspunkt.

Norges Bank har avgitt mye materiale til Riksarkivet. Jeg har benyttet meg av dette arkivet, men ikke i like stor grad som Brofossarkivet og Finansdepartementets arkiv. I Finansdepartementet har tidligere finansråd Eivind Erichsens arkiv vært en rik og viktig kilde for å forstå departementets holdning til sentralbanken og dens innflytelse på landets økonomiske politikk.

Et sentralt arbeid i denne oppgaven har vært å få oversikt over stoffet gjennom sekundærlitteraturen. Særlig i arbeidet med Sveriges Riksbank og Bank of England har dette vært viktig, da jeg ikke har vært i utenlandske arkiv. Som nevnt under historiografisk plassering, finnes det mye god litteratur om disse sentralbankene. Dette er litteratur som både ser på sentralbankene separat, og som diskuterer dem i et internasjonalt perspektiv.

Pressens dekning av, og kommentarer til Norges Banks virksomhet innen økonomisk politikk i etterkrigstida har vært sentralt for mitt arbeid. I denne sammenheng har det elektroniske mediearkivet A-tekst vært et nyttig verktøy. Av andre skriftlige kilder har dessuten sentralbanksjefenes årstaler, direksjonsprotokoller fra Norges Bank, artikler i tidsskrift som *Sosialøkonomisk tidsskrift* og foredrag blitt analysert.

I tillegg til de skriftlige primær- og sekundærkildene har jeg og prosjektgruppa for Norges Banks 200 års-jubileum foretatt intervjuer. De intervjuene jeg har gjort dominerer imidlertid ikke masteroppgavens innhold. Årsaken til dette er at det er få nålevende aktører som var sentrale i Norges Bank på 1950- og 1960-tallet. Men intervjuene har likevel vært viktige for å forstå hvordan det var å arbeide i banken, hvordan Erik Brofoss var som sjef. Samtidig har intervjuobjektene henvist til interessant litteratur og enkelte episoder som kan belyse forholdet mellom Norges Bank og myndighetene. I arbeidet med de muntlige kildene er det naturlig nok sviktende, og til dels selektiv, hukommelse som har vært den største utfordringen.

I arbeidet med kildene reises det noen viktige spørsmål og betraktninger som bør nevnes. Første skritt i kildearbeidet var å finne ut hvilke kilder som var relevante for å finne svar på problemstillingen. Sett med kritiske øyne er det alltid en viss risiko for at jeg har valgt ut feil kildemateriale, det vil si et materiale som ikke er representativt for oppgaven og de spørsmålene jeg søker å finne svar på. For å unngå dette har jeg utnyttet meg av veileders kompetanse, samt sett grundig gjennom hvilket kildemateriale som ligger til grunn for sekundærlitteraturen som har blitt brukt i oppgaven. Ved å gjøre dette, minsker risikoen for å bruke ut kilder som ikke er relevante. Når jeg så har arbeidet med kildene, har jeg forsøkt å danne meg et bilde på hva slags kilder som var tilgjengelige. Jeg har forsøkt å finne ut hva slags opphav de forskjellige dokumentene har, hvem som produserte dem og hvilke funksjoner hadde de da de ble skrevet. Dette kalles, ifølge den franske tradisjonen, en ytre kildekritikk.¹⁶ Deretter har jeg tolket kildene og undersøkt om de har relevans for oppgaven. Her er det en mer indre kildekritikk som brukes på hvert dokument.¹⁷ For å prøve ut de enkelte kildenes troverdighet, har det dessuten vært viktig sette kildene opp imot hverandre og se dem i lys av eksisterende forskning. Det viktigste redskapet man har med seg i kildearbeidet er imidlertid sunn fornuft. Ved å bruke fornuften, ser man fort hvor relevant, pålitelig og brukbar en kilde er. Forskerens analytiske evne til å skille mellom det som er viktig og det som er mindre viktig er særdeles viktig når han eller hun skal svare på en problemstilling.

Oppgaven er bygd opp som en historisk analyse, ved at jeg har forsøkt å undersøke samfunnsprosesser og endringer over tid. Min ambisjon har vært å stadfeste Norges Banks grad av uavhengighet overfor de politiske myndighetene. For å kunne fastslå hvor uavhengig sentralbanken var, har det vært nødvendig å se noe tilbake i tid for slik å påvise at sentralbankenes autonomi ble svekket etter andre verdenskrig. Samtidig har det vært et mål å plassere Norges Bank internasjonalt. Sentralbankene har alltid vært nært knyttet til utviklingen i internasjonal økonomi. Ved for eksempel en internasjonal høykonjunktur vil forskjellige sentralbanker stå overfor mange lignende utfordringer. Hvordan en så velger å løse utfordringene, hvilke virkemidler som tas i bruk og forholdet til myndighetene i en slik situasjon er derfor interessant å sammenligne over landegrensene.

Det har vært et mål å kunne gjenfortelle og rekonstruere hendelser og prosesser ved en kritisk gjennomgang av det omfattende kildematerialet. For å kunne behandle kildematerialet, er det viktig at jeg er bevisst mine fordommer. Disse er gjerne skapt av vår tid og min

¹⁶ Kjelstadli (1999), s. 170

¹⁷ Dahl (2002), s. 69

personlige bakgrunn. Jeg har derfor på meg mine «briller» i møte med fortida. For en bevisstgjøring av mine fordommer er en hermeneutisk metodisk tilnærming nyttig. I arbeidet med å fortolke kildene, går man gjerne inn i det som kalles en hermeneutisk sirkel. Professor Knut Kjelstadli sin definisjon av denne prosessen er forklarende:

En begynner med et visst utgangspunkt, en viss horisont, en viss «for-dom» (i ordets rette forstand). Vi begynner i vår verden. – Å tro at en begynner forutsetningsløst, er naivt. – Fra denne forhåndsforståelsen av den helheten en vil undersøke, beveger en seg inn i materialet, om det nå er en enkelttekst eller en omfattende mengde historiske kilder. En tolker materialet gjennom de begynnerspørsmålene, startkategoriene, ideene eller anelsene en har. Men så kan en under arbeidet oppdage nye antakelser, kategorier og fenomener som en ikke visste om i utgangspunktet. Vi blir fortrolig med fortida. Gradvis tilegner vi oss kunnskap om den andre, fortidige verdenen og forstår den bedre. Opplysninger som først virket irrelevante, får mening ut fra det vi etter hvert veit om samfunnet. Fra de nye innsiktene går en tilbake, reformulerer problemstillingene, kler stoffet inn i nye begreper. Gjennom en sirkelbevegelse, eller kanskje bedre: en spiralbevegelse, en fram- og tilbakekopling, vinner tolkingen i dybde og innsikt. Det uttrykkes gjerne som at delen ses i lys av helheten, og at forståelsen av helheten økes gjennom innsikten i delene.¹⁸

Samtidig som jeg ønsker å gå inn og forstå aktørenes motiver, mål og hensikter, har det vært et mål å kunne forklare de faktiske hendelsene og sette de inn i en internasjonal kontekst. Med aktører menes i denne sammenheng ikke bare enkeltindivider, men også organisasjoner og institusjoner, som for eksempel Finansdepartementet. I den kvalitative delen av oppgaven søker jeg derfor å ta i bruk både hermeneutisk metode og en mer induktiv metode med fokus på årsak/virkning. Med den induktive tilnærmingen har jeg endret arbeidshypotesene underveis, og latt mine observasjoner og analyser være med på å forme utviklingen. Det er altså i stor grad arbeidet med empirien som har formet hypotesedanningen min. Jeg har først forsøkt å få en forståelse av hva som har skjedd. Deretter har denne forståelsen blitt prøvd ut mot empirien/kildene, og jeg har fått nye forklaringer og ny innsikt. Dette har vært en kontinuerlig prosess, der det til slutt er empirien som legger grunnlaget for den endelige forklaringen.

Det vitenskapelige i denne metoden blir ivaretatt ved å ha god kildedekning og henvise til kildene, slik at andre forskere kan etterprøve resultatene. Mennesket kan ikke studeres på samme måte som naturvitenskapen, og jeg må påpeke at jeg på ingen måte tilstreber å tilmøtekomme strenge naturvitenskapelige krav etter en mer positivistisk metode i mitt arbeide. Men det er mulig å undersøke aktørene mer objektivt enn det man legger til grunn for gjennom hermeneutisk metode. I denne oppgaven inntar jeg derfor en posisjon der jeg, etter mitt skjønn, henter ut det beste fra flere metoder og ender opp med en hybridmodell.

¹⁸ Kjelstadli (1999), s. 123-124

Denne hybriden, eller kjøteren (i positiv forstand) som Kjelstadli uttrykker det, blir ytterligere «bastardisert» i konklusjonen.¹⁹

I konklusjonen blir det nemlig også tatt i bruk kvantitativ metode. Ved å kvantifisere finner man gjerne ut mengder og antall, og ved å tallfeste fenomener kan de lettere sammenlignes. I denne oppgaven har jeg kvantifisert og sammenlignet ulike variabler knyttet til sentralbankers uavhengighet. Bruken av denne metoden må ses i sammenheng med den kvalitative delen. Hensikten er å støtte opp om funnene fra den kvalitative analysen. Det er et ønske å kunne gi en systematisk sammenligning av de tre landenes sentralbanker over tid. Gjennom den kvalitative analysen blir endringene over tid diskutert. Det er likevel mangler ved den som gjør at en systematisk presentasjon av ulike variabler er på sin plass i konklusjonen. De kvalitative kapitlene er gjerne mer fortellende og verbale i formen, og gir leseren et godt overblikk over Norges Banks uavhengighet i et komparativt perspektiv. Med den kvantitative delen får leseren supplert sin oversikt med konkrete tall og systematiske variasjoner mellom de juridiske og faktiske gradene av uavhengighet i de tre sentralbankene.

I forbindelse med presentasjonen av den kvantitative delen i konklusjonen blir de metodologiske vanskelighetene med å fastslå variablene diskutert. Et mer overordnet spørsmål bør imidlertid diskuteres allerede nå: er den kvantitative delen av nødvendig? Hvor stor reliabilitet har resultatene?²⁰ Separat og løsrevet fra den kvalitative delen står ikke tallene på egne ben og har derfor lav reliabilitet. Tallene blir gyldige og valide først når funnene blir satt i sammenheng med den kvalitative analysen. Jeg har selv fastslått verdien på de ulike variablene, og tallene er en måte å systematisere funnene fra analysen. Det er et grundig arbeid som ligger til grunn for tallfestingen, og de er valide når de ses i sammenheng med hele oppgaven. Denne kvantitative tilnærmingen har vært vært til god hjelp for å finne målbare forskjeller mellom sentralbankene.

Oppbyggingen av analysen og metoden jeg har brukt kan ses på som en trakt, der man går fra det brede til det smale. Gjennom de fire kvalitative kapitlene analyseres og drøftes de tre sentralbankenes uavhengighet forholdsvis bredt. Før den kvantitative komparative analysen blir presentert, diskuteres de ulike variablene mer systematisk. Trakta blir trangere, og til slutt blir de kvantitative funnene lagt fram. Resultatene springer ut av funnene fra de kvalitative kapitlene, og konklusjonen har et godt fundament å stø seg på. Når en skal lese en akademisk tekst, er det ofte slik at man leser innledning og konklusjon før man setter i gang med hoveddelen. Med den kvantitative delen er det derfor også et mål at leseren lettere skal

¹⁹ Kjelstadli (1999), s. 129

²⁰ Kjelstadli (1999), s. 237

kunne sette seg inn hva oppgaven handler om. Den ønskede effekten er at leseren forstår teksten bedre og kan reflektere kritisk over de funnene som blir presentert underveis.

2.0 Sentralbankenes nye hverdag. 1945-1954

Etterkrigstida kom til å bli planleggingsøkonomiens storhetstid. I de fleste vestlige land tok politikerne grep for å sikre oppbyggingen etter krigen, og planleggingsøkonomien var virkemiddelet som ble tatt i bruk. Sentralbankenes uavhengighet ble innskrenket gjennom nasjonalisering av aksjebeholdningene og overføring av virkemidler fra sentralbankene til landenes handels- og finansdepartementer. De negative erfaringene fra mellomkrigstida med sterke og uavhengige sentralbanker preget politikken i etterkrigstida. Dette kapitlet dekker Gunnar Jahns tid som sentralbanksjef i Norges Bank fra 1946 til 1954 og forholdet mellom banken og de politiske myndighetene blir kontrastert i et komparativt perspektiv.

Kriger er ødeleggende. For sentralbankene var verdenskrigene og mellomkrigstida ei vanskelig tid. Etter første verdenskrig ønsket sentralbankene å gjenreise systemet med gullstandarden, som fungerte fram til krigen brøt ut. Gullstandarden hadde kollapset under krigen, og gjenreisningsforsøkene i mellomkrigstida var mislykkede. De økonomiske krisene som kom i kjølvannet av sentralbankenes mislykkede paripolitikk, førte til at man så behovet for å samordne sentralbankenes pengepolitikk og myndighetenes finanspolitikk.

Sentralbankenes politikk ble utpekt som én av årsakene til at man ikke taklet de økonomiske krisene, men snarere forverret dem. Men på tross av kriser og mislykket politikk, beholdt sentralbankene sin uavhengighet. Det var en utbredt oppfatning at sentralbanken var et nødvendig supplement til myndighetene; sentralbankene ville vise ansvar og handlekraft der regjeringene var svake og handlingslammede.²¹ Et eksempel på forsvar av sentralbankens uavhengige stilling, er Norges Banks uttalelse i forbindelse med en lovendring angående sentralbankens rett til å drive markedsoperasjoner i 1936: «Det er selvsagt at både når det gjelder diskontopolitikken og open market operations, må det stå Norges Bank fritt å treffe sin avgjørelse som et ledd i sin regulære penge- og kredittpolitikk.»²²

Den handlekraften sentralbankene tok i bruk, kom imidlertid under sterk kritikk før og etter andre verdenskrig. Kritikerne argumenterte mot frie markeder, uavhengige, udemokratiske sentralbanker og ortodoks pengepolitikk.²³ Resultatet ble at Finansdepartementet og de utøvende maktorganer overtok store deler av sentralbankenes myndighetsområde. Flere sentralbanker ble nasjonalisert, og ny økonomisk teori ble satt i praksis. Med en sterk stat skulle økonomien temmes, og gjennom planlegging skulle man

²¹ Syrstad (2003), s. 52-54

²² Arntzen (1958), s. 11

²³ Ecklund (2008), s. 69

oppnå langsiktig økonomisk vekst. Når en så skal undersøke sentralbankers uavhengighet i etterkrigstida, blir det derfor i en avhengig setting.

2.1 Fra depresjon og verdenskrig til kontrollerte markeder

Overgangen til 1930-tallet bar preg av Den store depresjonen. Den slo an tonen til et vanskelig tiår, som ble avsluttet med en ny verdenskrig. Ett resultat av krisen var at flere sentralbanker forlot gullstandarden sammen med England i 1931. I 1933 forlot også USA gullstandarden. En av årsakene til gullstandardens kollaps, var synkende tillitt til at Tyskland og Østerrike ville være i stand til å betale ned sin gjeld. England hadde plassert store summer i Tyskland, og kom i en vanskelig valutastilling da pengene i Tyskland var sperret. Dette førte igjen til en stor tilbaketrekking av utenlandsk valuta fra London. Når England i tillegg hadde store interne økonomiske problemer, ble løsningen til slutt at man forlot gullstandarden.²⁴

Norge ble selvsagt også berørt av de internasjonale forholdene. Norges Bank valgte å forlate gullstandarden da Bank of England gjorde det. Og med ett var man tilbake til situasjonen på begynnelsen av 1920-tallet med usikre og svingende valutakurser. Ti år tidligere hadde sentralbanksjef Nicolai Rygg kjempet en innbitt kamp for å bringe krona opp i pari mot pund. Nå fikk sentralbanken kritikk for ikke å heve kronas kurs i forhold til pundet. Kursen hadde et gjennomsnitt på 19.90 kroner mot pundet i årene 1934-38. Politikerne ønsket en kurs på 22 eller 24 kroner for å bedre situasjonen for utenrikshandelen, og Norges Banks politikk ble kritisert.²⁵ I løpet av andre verdenskrig ble det imidlertid arbeidet fram et system som skulle få ro og orden i valutamarkedet.

I 1944 møttes over 700 delegater fra de allierte på Mount Washington Hotel i Bretton Woods i USA. Målet for møtet, som seinere fikk navnet Bretton Woods-konferansen, var å få på plass multilaterale avtaler for internasjonal varehandel og valutapolitikk for tida som kom etter krigen. Det systemet man kom fram til på denne konferansen varte fra 1946 til begynnelsen av 1970-tallet, og dekker hele perioden som blir behandlet i denne oppgaven. En rekke lands valutaer ble gjennom Bretton Woods-systemet knyttet opp til den amerikanske dollaren, som igjen var knyttet opp til gull. Forholdet mellom dollar og gull var fastsatt til 35 dollar per unse gull. I tillegg til faste valutakurser, førte Bretton Woods-systemet til opprettelsen av institusjoner for å bedre samordningen av nasjoners politikk og prioriteringer. De viktigste var Det internasjonale valutafond (IMF) og Verdensbanken. IMF fikk ansvar for å overvåke det nye valutasystemet og motvekte betalingsubalanser mellom land, mens

²⁴ Munthe (1966), s. 282

²⁵ Munthe (1966), s. 287

Verdensbanken skulle sørge for at medlemmene fikk tilgang til ressurser som fremmet gjenoppbygging og utvikling.²⁶

De første årene etter krigen kom likevel til å bli vanskelig med hensyn til valuta og internasjonal handel. De europeiske valutaene var under sterkt press på grunn av store importoverskudd. Importen til Europa var 65 prosent større enn eksporten.²⁷ The European Payments Union (EPU) ble etablert i 1950 for å løse europeiske landenes betalingsproblemer. USA bidro med startkapital til EPU gjennom Marshallplanen. Grunnprinsippet for EPU var at hvert medlemslands overskudd i et annet medlemslands valuta, skulle kunne brukes til å utjevne underskudd i handelen med andre medlemsland. Medlemslandene forpliktet seg samtidig til å liberalisere varehandelen. Resultatet ble økt varehandel mellom de europeiske landene og lavere tollmurer. Bretton Woods-systemet og EPU var viktig for å få fart og smidighet i det multilaterale handelssystemet. I dette systemet kom sentralbankene til å få en mindre uavhengig rolle enn det de hadde hatt før andre verdenskrig. Makt og operativ beslutningsmyndighet ble overført fra sentralbankene til politiske myndigheter og landenes handels- og finansdepartement. Og mye av grunnlaget for denne overtakelsen var fundert i ny økonomisk teori.

2.2 Planleggingsøkonomien - fra teori til praksis

Parallelt med kritikken mot sentralbankene, vokste det fram nye økonomiske teorier som kom til å bli viktige etter krigen. Den viktigste teoretikeren var briten John Maynard Keynes. Keynes argumenterte for en aktiv statlig politikk for å komme ut av økonomiske kriser, der myndighetene burde føre en rentesenkende pengepolitikk for å få fart på investeringene og landenes økonomi. I motsetning til mange av samtidsøkonomene i mellomkrigstida, tok Keynes avstand fra ideen om laissez-faire og minimal offentlig innblanding i økonomien. Keynes teorier ble flittig tatt i bruk av flere vestlige land da man startet gjenoppbyggingen etter krigen. Både penge- og finanspolitiske virkemidler skulle koordineres og brukes for å oppnå de ambisiøse politiske målsettingene. Dette arbeidet var vanskelig å delegere til sentralbankene. I tillegg til ny forståelse av økonomifaget, ble det politiske bildet endret i mellomkrigstida. Framveksten av sosialistiske og sosialdemokratiske partier, og deres inntreden i regjeringer var med på å forme forholdet mellom sentralbanker og myndigheter i Europa etter andre verdenskrig.

²⁶ Wetterberg (2009), s. 343

²⁷ Wetterberg (2009), s. 347

Mye av det teoretiske fundamentet for den økonomiske politikken i Norge etter krigen ble utarbeidet av Ragnar Frisch og hans elever ved Universitetet i Oslo. Frisch fikk tildelt Nobelprisen i økonomi for sine teorier sammen med nederlenderen Jan Tinbergen, da den ble delt ut for første gang i 1969. Økonometri, planlegging av nasjonalbudsjett og ulike klassifiserings- og planleggingsteknikker sto sentralt hos Frisch og var viktige elementer i hans forskning og undervisning på Det økonomiske institutt ved Universitetet i Oslo. Instituttet ble opprettet i 1932, og kom til å bli en viktig institusjon for oppbyggingen av økonomisk ekspertise i Norge etter krigen.²⁸ Ifølge Erik Brofoss fikk den nye generasjonen av økonomer raskt innflytelse på norsk økonomisk politikk:

I norsk universitetsmiljø hadde man allerede [etter krigen] fått en gruppe unge forskere med økonomiske interesser, de som hadde sittet under Professor Frisch' kateter. Jeg tenker da på Bjerve, Seip og Aukrust. De hadde mottatt impulser utenfra, og nå oppstod det en situasjon hvor man skulle bygge samfunnet opp igjen, med utgangspunkt i et knekket pengesystem. Resultatet ble blant annet nasjonalbudsjettene, som var en nyskapning i norsk økonomisk politikk.²⁹

Frisch og den såkalte Oslo-skolen argumenterte for at det offentlige skulle gripe aktivt inn for å påvirke den økonomiske styringen. Ifølge Keynes burde staten ha en mer passiv tilnærming til markedet enn det Frisch og Oslo-skolen la opp til. I Keynes teorier skulle sentralbanken ha en mer sentral rolle i utøvelsen av penge- og kredittpolitikken enn det som ble tilfellet i Norge. Her gikk man inn for økt offentlig styring for å oppnå mål som full sysselsetting, rettferdig fordeling og økonomisk vekst.³⁰ For å stimulere til økonomisk vekst, mente Oslo-skolen at et lavt og stabilt rentenivå var essensielt. Oslo-skolen la stor vekt på realøkonomiske forhold og argumenterte for å styre tilbudet av kreditt mot de områder som politikerne hadde prioritert. For å samordne kredittpolitikken, fikk myndighetene og Finansdepartementet lagt flere av Norges Banks ansvarsområder under sin kontroll, selv om Norges Bank fortsatt rent juridisk var en selvstendig institusjon. Dette førte til bekymring hos sentralbankledelsen med Gunnar Jahn som sentralbanksjef. Med et teoretisk fundament kunne myndighetene føre en økonomisk politikk der politisk prioriterte områder, som industri og kraftutbygging, fikk kanalisert billig kapital. Gjennom lavrentepolitikken var de prioriterte områdene sikret et lavt og stabilt rentenivå.

I korthet kan man si at systemet med lavrentepolitikk fungerte ved at ønsket investeringsnivå ble anslått gjennom en politisk-administrativ planleggingsprosess. Dette var

²⁸ Bjerkholt (2001), s. 11

²⁹ Intervju med Erik Brofoss i Fædrelandsvennen, 2.3.1969

³⁰ Ecklund (1995), s. 7

tilpasset et kredittilbudsmål, som ble presentert i det årlige kredittbudsjettet.

Lavrentepolitikken sørget for at etterspørselen etter likvide midler konstant oversteg tilbudet. For å høvle vekk overskuddet og tilpasse nivået til det planstyrte tilbudet, hvilte systemet på direkte utlånsregulering og en rekke instrumenter for å kontrollere likviditetsposisjonen til spare- og forretningsbankene. Og disse instrumentene ble i stor grad tillagt Finansdepartementet i Norge.

2.3 Nasjonaliseringsbølgen

En av følgene av mistroen til sentralbankene og tiltroen til statlig styring av økonomien var nasjonaliseringen av flere sentralbanker. Både i Norges Bank og Bank of England ble aksjene overtatt av staten i løpet av de første årene etter krigen. Selv om dette i og for seg ikke førte til radikale endringer i sentralbankenes funksjon, var nasjonaliseringene et klart signal på at staten fra nå av skulle ha større innflytelse på sentralbankenes virke.

Nasjonaliseringen av Bank of England – Bank of England Act, ble gjennomført i 1946. Britene vedtok en ny sentralbanklov der Treasury (finansdepartementet i Storbritannia) overtok aksjebeholdningen i Bank of England. Den nye loven ga regjeringen myndighet til å utnevne sentralbanksjef og direksjon, samtidig som Treasury fikk instruksjonsrett overfor Bank of England, og sentralbanken fikk instruksjonsrett overfor de private bankene. Treasury hadde dermed, på papiret, instruksjonsrett over bankene. Instruksjonsretten var det mest kontroversielle med nasjonaliseringen, selv om denne retten aldri kom til å bli brukt, verken av Treasury eller Bank of England. Nasjonaliseringen fastslo imidlertid at ansvaret og styringen av den overordnede økonomiske politikken skulle ligge hos regjeringen.³¹

Forfatterne av den nye sentralbankloven i Storbritannia var Herbert Brittain og Wilfrid Eady. De var begge ansatt i finansavdelingen i Treasury, og la vekt på at Bank of England ikke kunne endre renten/diskontoen uten nære konsultasjoner med Treasury. Brittain pekte på at Bank of England måtte være en fleksibel sentralbank, da den hadde forandret seg mye de 250 årene den hadde eksistert, og at ingen visste hvordan den ville utvikle seg i framtida. For å få til dette, hevdet Brittain at det måtte en lovhjemmel på plass som fastsatte hvordan den de facto stillingen mellom sentralbanken og Treasury skulle være, samt at sentralbanken måtte handle i det offentlige interesse – ikke for de som eide aksjene. Med en statlig overtakelse av aksjene, kom imidlertid det siste punktet ikke til å bli noe problem. Wilfrid Eady ga følgende

³¹ Fforde (1992), s. 5

forklaring på hva slags uavhengighet Bank of England burde ha:

[Independence is] not to be exercised on appointment of Governor or Deputy, or in selection of Court. But on day-to-day business of internal management, and day-to-day relations with other financial institutions, there is everything to be said for viewing the Bank as a public corporation, subject to control on policy but not to interference in the running of the machine. The more the permitted independence on inessentials the easier it will be for the Bank to maintain its intimate relations with other parts of the financial system and with City interests. The reason for the high repute of the Bank [...] is the degree of independence that the bank has possessed. The general morale of the Bank and the power of speaking with complete freedom to the Chancellor and the Treasury are assets of highest value. Under wise leadership these can be maintained fully within the general change of relations between HM Treasury and the Bank.³²

Nasjonaliseringen ga som sagt Treasury instruksjonsrett overfor Bank of England (klausul 4.1) og Bank of England rett til å detaljstyre bankene (klausul 4.3). Dette førte til debatt. Konklusjonen ble at om instruksjonsretten skulle brukes, måtte dette skje etter samråd mellom sentralbanksjefen og finansministeren. Dette fordret igjen at sentralbanksjefen måtte ha tillit både blant politikerne og bankvesenet i the City. Da nasjonaliseringen ble gjennomført og den nye sentralbankloven trådte i kraft, fikk den sittende sentralbanksjef Thomas Catto fortsette i stillingen. Dette var et uttrykk for at tonen mellom Bank of England og Treasury var god, og at den nye sentralbankloven ikke skulle være til hinder for samarbeidet i årene framover. Under behandlingen av loven uttalte finansminister Dalton at nasjonaliseringen ville fungere som en beredskapslov der myndighetene kunne instruere sentralbanken om nødvendig:

We do not intend any day-to-day interference by the Government or the Treasury with the ordinary work of the Bank. On the contrary, we intend to leave that ordinary daily work, much of great importance, with confidence to the Directors and to their efficient and well-trained staff. [...] I shall be very much surprised if it proves necessary, save in very exceptional and unusual cases, for the Treasury to use the power given to it under Clause 4, Sub-section (I), of issuing directions to the Bank; But the power is there, if need be.³³

Montagu Norman, som hadde vært sentralbanksjef fra 1920 til 1944, ble spurt noen uker etter nasjonaliseringen om han trodde Bank of England ville være den samme etter nasjonaliseringen. Han svarte kort og tørt: «They try to pretend it is the same place.»³⁴ Den statlige overtakelsen av aksjene i Bank of England var ikke revolusjonerende, men overtakelsen var med på å endre forholdet mellom myndighetene og sentralbanken.

Det var ikke bare i Storbritannia sentralbanken ble nasjonalisert. Loven om statens

³² Fforde (1992), s. 6

³³ Arntzen (1958), s. 45

³⁴ Fforde(1992), s. 28

overtakelse av aksjene i Norges Bank trådte i kraft den 8. juli 1949. Overtakelsen var et steg bort fra at privat kapital bidro til å sikre banken mot politisk påvirkning. Samtidig er det viktig å påpeke at aksjeeierne i Norges Bank aldri hadde hatt innflytelse på bankens ledelse eller valgt noen av dens tillitsmenn. Finansielt kan man si at aksjonærene var å betrakte som obligasjonseiere, med rett til å heve utbytte. Direksjonen hevdet i sin uttalelse om aksjeovertakelsen, at overtakelsen ikke ville føre til noen endring i sentralbankens stilling:

Norges Bank direksjon [mener] at det i og for seg ikke ligger noen stor realitet i den ting at Staten blir eneaksjonær. Det er mere et spørsmål om form. Overfor allmennheten tilkjennegir man derimot noe som allerede i realiteten er tilfelle, nemlig at Norges Bank er en Bank som Staten, det vil i dette tilfelle si Stortinget, har herredømme over. En annen sak er det, hvordan denne forandring vil bli oppfattet av allmennheten. Direksjonen vil i denne forbindelse peke på at det i ikke ubetydelige kretser her hjemme, og også i utlandet, kan bli oppfattet som om det i denne forandring ligger en realitet, og at dette igjen kan virke til å fremme de tendenser til mistillit til den norske krone som finnes på enkelte hold.³⁵

Aksjeovertakelsen førte imidlertid til diskusjon i Stortinget om hva slags stilling Norges Bank burde ha overfor de politiske myndighetene. Diskusjonen fikk fram motsetningene mellom det gamle og nye synet på sentralbankens stilling. Det ikke-sosialistiske mindretallet i Stortinget gikk imot aksjeovertakelsen. Hovedskillet mellom partene i debatten kom hovedsakelig til å dreie som planøkonomi og mer prinsipielle problemstillinger rundt spørsmålet om Norges Banks selvstendighet. Et viktig punkt som ble diskutert, var om hvorvidt Norges Bank var Stortingets eller regjeringens bank. Mindretallet i Finans- og tollkomitéen understreket at Norges Bank, ifølge Grunnloven, var Stortingets bank, flertallet hevdet det motsatte:

Grunnlovens § 75 c bestemmer at det tilkommer Stortinget å «føre Opsyn med Rigets Pengevæsen». Formålet med denne bestemmelse var først og fremst å gi Stortinget anledning til å kontrollere forvaltningen av pengevesenet, som etter det alminnelige prinsipp i grunnlovens § 3 hører under den utøvende makt. Det er altså en *kontrollerende* myndighet grunnlovens § 75 c her tillegger Stortinget. Det er imidlertid på det rene at Stortinget etter gjeldende statsrett her som ellers på det alminnelige forvaltningsmessige område kan gi bestemmelser som innskrenker den utøvende makts myndighet [...] Etter flertallets mening kan det ikke av grunnlovens § 75 c utledes noe prinsipp som skulle stille Norges Bank i en slik særstilling på forvaltningens område at en er bundet til å la den føre sin pengepolitikk helt selvstendig så lenge den holder seg innenfor lovgivningens ramme og følger de direktiver banken måtte få av Stortinget.³⁶

³⁵ Munthe (1966), s. 411

³⁶ Arntzen (1958), s. 16

Stortinget ble altså kun tillagt en kontrollerende myndighet. Dette står i kontrast til Sveriges Riksbank, som var administrativt underlagt Riksdagen. Riksbankens forhold til myndighetene blir diskutert seinere i teksten. Siden Arbeiderpartiet hadde flertall på Stortinget, ble aksjeovertakelsen i Norges Bank gjennomført, og aksjene ble overtatt av staten i 1949. Selv om nasjonaliseringen ikke førte til en radikal endring i sentralbankens stilling, og at det var «mere et spørsmål om form,» som Norges Banks direksjon uttalte, var aksjeovertakelsen et tydelig tegn på at myndighetene hadde festet grepet om sentralbanken.

2.4 Generasjonsskifte Sveriges Riksbank

I Sverige ble Ivar Rooth sittende som sentralbanksjef etter krigen. Han hadde vært sjef i Sveriges Riksbank siden 1920, og kan sies å ha tilhørt den gamle skole i synet på sentralbankens stilling vis á vis de politiske myndigheter. Og det var blant annet hans gamle syn på bruken av renten som førte til at Rooth gikk av som sentralbanksjef i 1948.

I 1943 ble Pengepolitisk komité opprettet i Sverige for å diskutere framtidens pengepolitikk. Komiteen besto av sentralbanksjef Rooth, ordføreren for bankofullmäktige (heretter hovedstyret) Dag Hammarskjöld, Klas Böök fra bankrådet og økonomiprofessorene Erik Lindahl og Arthur Montgomery. Sekretær for komiteen var Mats Lemne. Komiteen kom fram til tre mål for pengepolitikken; 1) stabilt prisnivå, 2) stabil valutakurs og 3) stabil rente. Renten skulle ikke lenger anvendes for å bekjempe inflasjonen. Det var imidlertid spørsmålet om rentenivået som kom til å bli riksbanksjef Rooths bane.

I 1946 var det stor kapitalutflyt i Sverige, noe som førte til en svak valutasituasjon fram til den internasjonale devalueringsbølgen i 1949. Direksjonen anbefalte å heve renten eller devaluere den svenske kronen for å bedre. Myndighetene ville ikke ta i bruk renten, men valgte heller å bruke importrestriksjoner for å dempe presset. En annen faktor som førte til press på rentenivået, var forretningsbankenes store mengder obligasjoner. Disse hadde blitt kjøpt under krigen, og ble solgt etter krigen for å finansiere store utlånsøkninger. For å hindre rentestigning, kjøpte Riksbanken derfor opp obligasjoner på det åpne markedet.

Denne støttepolitikken fikk frem meningsforskjellene mellom Rooth og hovedstyret i Riksbanken, med sosialdemokraten Hammarskjöld som formann. Rooth hevdet at kreditteksjonspansjonen best kunne stoppes ved å ta i bruk rentevåpenet, mens Hammarskjöld holdt fast på at renten skulle være stabilt lav, i tråd med det Pengepolitiske komité hadde kommet fram til i 1943. Hammarskjöld argumenterte for at man burde komme fram til

frivillige avtaler med de private kredittinstitusjonene om å begrense utlånene. De første frivillige avtalene kom på plass i 1947, og Rooth ble overkjørt av hovedstyret.³⁷ Rooths kamp for å heve renten, og den motstanden han møtte i hovedstyret og hos myndighetene, førte til slutt til at han søkte avskjed som riksbanksjef den 11. november 1948.³⁸

Under mer än ett år har jag muntligen och skriftligen framlagt mina synpunkter i första hand för fullmäktige[hovedstyret] och även för finansministeren och bankoutskottet. Men jag har misslyckats i mina försök att samla majoritet i fullmäktige för min uppfattning. Jag har icke vunnit anslutning till den ekonomiska politik, för vilken jag gjort mig till tolk. Jag kan icke medverka i den riksbankspolitik, som nu skall inaugureras. Det har därför icke återstått mig annat än att inlämna min avskedsansökan.³⁹

Etter Rooths avgang ble Klas Böök sentralbanksjef og Mats Lemne visesentralbanksjef. Böök ble sittende fra 1948-51, og Lemne tok over som sjef for Sveriges Riksbank fra 1951 til 1955. Fram mot devalueringen i 1949, var det som sagt et sterkt press på den svenske kronen. De europeiske valutaene var sterkt overvurdert i forhold til den amerikanske dollaren, og den 18. september ble det britiske pundet devaluert med 30,5 prosent mot den amerikanske dollaren. Dagen etterpå valgte den svenske regjeringen og sentralbanken å følge Bööks råd om å devaluere den svenske kronen like mye som pundet.

1950-tallet startet med en kraftig eksportvekst, økte importpriser og en allmenn kreditteksponasjon i Sverige. Inflasjonspresset meldte seg, og Riksbanken avbrøt de omstridte støttekjøpene av obligasjoner sommeren 1950. Dette førte til en tiltakende renteoppgang og diskontoen ble hevet med 0,5 poeng i november. Støttekjøpene av obligasjoner ble så tatt opp igjen på et noe høyere rentenivå. Politikken skulle imidlertid vise seg å være mislykket.

I et brev fra sentralbankens hovedstyre til bankoutskottet, slo hovedstyret fast at renteendringer i framtida skulle være «resultatet av beslut, fattade av de ansvarliga myndigheterna [...] och icke framkomma som konsekvens av eftergifter åt tillfälliga, på marknaden uppträdande spekulative faktorer».⁴⁰ Det ble nødvendig for riksbanksledelsen å komme fram til en ny strategi for å oppfylle de pengepolitiske målene om valutastabilitet, rentestabilitet og prisstabilitet.

Arbeidet med den nye strategien ble ledet av Mats Lemne. Lemnes utredning la grunnlaget for Riksbankens nye politikk som kom til å vare helt fram til dereguleringsprosessene på 1980-tallet. Dette resulterte blant annet i et forslag til en ny

³⁷ Jonung (1993), s. 296

³⁸ Jonung (1993), s. 296

³⁹ Wetterberg (2009), s. 336

⁴⁰ Jonung (1993), s. 297

rentelov, som skulle gi Riksbanken rett til å fastsette et intervall for høyeste og laveste rente for bankene. Loven ble vedtatt i november 1951, og inneholdt en paragraf som slo fast at obligasjonslån ikke fikk utstedes uten Riksbankens godkjenning. Denne paragrafen var viktig for den senere emisjonskontrollen.⁴¹

Høsten 1951 ble Mats Lemne riksbanksjef. Med den nye rentereguleringsloven vedtatt, ble det satt i gang forhandlinger med forretningsbankene, forsikringsselskapene og sparebankene om kredittbegrensinger. I forhandlingene kunne Lemne bruke rentereguleringsloven som pressmiddel overfor kredittinstitusjonene. Møtene mellom Riksbanken og kredittinstitusjonene var vellykket, og etter hvert vokste de regelmessige månedsmøtene til å bli en fast institusjon og en viktig del av Riksbankens politikk. Politikken ga resultater; kredittvolumet ble redusert, og renten kunne holdes lav. Gjennom forhandlinger, med trussel fra Riksbanken om bindende lovgivning, aksepterte kredittinstitusjonene Riksbankens direktiver. Loven om renteregulering styrket slik Riksbankens forhandlingsposisjon. Med rentereguleringsloven kunne Riksbanken presse kredittinstitusjonene til «frivillige» avtaler, som i praksis førte til at Riksbanken bestemte inn- og utlånsrenten for forretningsbankene.⁴² Rentereguleringsloven fra 1951 var et vendepunkt i svensk pengepolitikk, og den ga Riksbanken muligheten til å drive priskontroll på penge- og kredittmarkedet.

I løpet av de første årene etter krigen hadde myndighetene festet grepet om Riksbanken i Sverige. Den gamle sentralbankånden, representert ved Ivar Rooth og hans kamp for å bruke renten, var blitt byttet ut med mer regjeringsvennlige sentralbanksjefer som Böök og Lemne. Sentralbanksjefens stilling i Sverige var utsatt. Ved en konfrontasjon risikerte han å måtte kjempe en tofrontskrig, slik vi så med skjedde med Rooth. Rooth fikk naturlig nok motstand for sitt rentesyn hos den sosialdemokratiske regjeringen. Det som kanskje skiller Rooth fra sentralbanksjefens situasjon i Norge, som vi skal se i neste avsnitt, er at han også måtte kjempe for sitt syn innad i hovedstyret, siden ledelsen her var hentet fra Finansdepartementet.

Rooths avgang førte til mer enn et personskifte i den svenske Riksbanken. Fra da av var det ikke lenger snakk om en uavhengig sentralbank i klassisk forstand. Lars Jonung har skrevet om Sveriges Riksbank fra 1945 til 1990, og intervjuet en rekke viktige personligheter har i den anledning. I et intervju med Lars-Erik Thunholm, tidligere administrerende direktør i SEB, Skandinaviska banken og Industriforbundet, sier Thunholm følgende om Lemnes

⁴¹Jonung (1993), s. 298

⁴²Jonung (1993), s. 327

bakgrunn: «Mats Lemne kom till Riksbanken från att tidigare varit statssekreterare i Finansdepartementet. En handgängen man, utredare och protokollförare och hjälpare till olika finansministrar och andra regeringsledamöter. Det är klart att han väldigt mycket identifierade sig med den uppfattning som de hade.»⁴³

2.5 Norges Bank under Gunnar Jahn

I januar 1946 ble venstremannen Gunnar Jahn utpekt som ny sentralbanksjef i Norges Bank av arbeiderpartiregjeringen under ledelse av Einar Gerhardsen. Valget av Jahn som sentralbanksjef var ingen selvfølge. Han var en liberaler, og hadde en mer klassisk tilnærming til økonomien enn planleggingsøkonomene i Arbeiderpartiet. Én av årsakene til at han ble tilbudt sentralbanksjefstillingen, var nok erfaringene fra andre verdenskrig. Under krigen hadde Jahn vært leder for Statistisk sentralbyrå og satt i Norges Banks direksjon. Mot slutten av krigen satt han dessuten fengslet på Grini sammen med Gerhardsen og mange andre fra hjemmefronten.⁴⁴ Da freden kom i 1945 ble Jahn finansminister i samlingsregjeringen. Forholdet til Gerhardsen og Jahns faglige bakgrunn var utvilsomt med på legitimere ansettelsen av Jahn i Norges Bank. Han kom imidlertid til å bli en opposent mot myndighetenes umyndiggjøring av sentralbanken i sin tid som sentralbanksjef.

De første årene etter andre verdenskrig var preget av sterk overlikviditet i det norske kredittsystemet. Okkupasjonsmakten hadde finansiert sine lån og kjøp av varer og tjenester i Norge ved å ta opp «lån» i Norges Bank under krigen. I løpet av krigen var det til sammen trukket 11,7 milliarder i Norges Bank, og faren for inflasjon var overhengende. Det ble derfor klart at tiltak for å sanere overskuddslikviditeten måtte iverksettes.⁴⁵ Lignende tiltak ble gjennomført i andre europeiske land som slet med det samme problemet. Norges Bank ble inkludert i forberedelsen for saneringen og skulle i utgangspunktet utføre en rekke tiltak. Embetsmenn i Norges Bank hadde fått dette oppdraget under krigen, og de argumenterte for at saneringen burde gjennomføres umiddelbart etter krigen i en engangsoperasjon. I to radioforedrag til det norske folk én uke etter frigjøringen forklarte den snart pensjonerte sentralbanksjefen Nicolai Rygg at den enorme overskuddslikviditeten vil presse prisene til værs. En del av saneringsforslagene ble gjennomført, men ikke i så stor skala som Norges Bank ønsket.

Myndighetene ønsket i stedet en midlertidig nøytralisering av overskuddslikviditeten og en mer langsiktig normalisering av pengevesenet. Embetsmennene i Finansdepartementet

⁴³ Jonung (1993), s. 394

⁴⁴ Ecklund (2008), s. 54

⁴⁵ NOU 1983:39, s. 121

hadde en annen oppfatning av inflasjonsproblemet enn de i Norges Bank. I departementet tenkte man mer i realøkonomiske størrelser, enn i rene nominelle termer. Økonomene i departementet så for seg at overskuddslikviditeten kunne saneres over tid gjennom reguleringer og importoverskudd. Importoverskuddet var ønskelig i et gjenreisningsperspektiv, og ble sett på som effektivt for å inndra store mengder kjøpekraft.⁴⁶ I årene fram mot 1950 ble likviditetsoverskuddet avviklet gjennom en mild sanering og en engangsskatt på formuestigning under okkupasjonen. Det viktigste virkemidlet for å avvikle likviditetsoverskuddet, var imidlertid Norges Banks nettosalg av valuta fra sine beholdninger og salg av valuta som staten hadde mottatt gjennom Marshallhjelpa fra 1948 til 1951.⁴⁷ Dette trakk inn likviditet ved at nordmenn kjøpte valuta for norske kroner for å betale for import.

Foruten saneringen av overskuddslikviditeten, var stabiliseringslinjen en viktig del av den økonomiske politikken i Norge rett etter krigen. Myndighetene ønsket å stabilisere prisene, og regjeringen erklærte i september 1945 at den hadde til hensikt å holde prisnivået, uttrykt ved levekostnadsindeksen, på det daværende nivå.⁴⁸ For å oppnå dette, gikk myndighetene inn for å bruke prissubsidier og priskontroll, samt å etablere en varig lavrentepolitikk. En lav rente ville virke stimulerende for både boligbygging og investering i næringsliv. Renten ble i hovedsak oppfattet som en kostnadsfaktor, og regjeringen forventet at lavrentepolitikken ville virke prisstabiliserende. Men lav rente ville føre til økt etterspørsel etter kreditt. For å begrense etterspørselen, var det derfor nødvendig å opprettholde direkte reguleringer fra okkupasjonstiden. Flere av disse reguleringene ble avviklet på begynnelsen av 1950-tallet, samtidig som den internasjonale varehandelen ble liberalisert. Stabiliseringslinjen ble oppgitt, og myndighetene begynte å ta i bruk mer generelle virkemidler.

Men det var ikke bare de private aktørene som ble pålagt offentlige reguleringer etter krigen. I årene Gunnar Jahn satt som sentralbanksjef, fram til Erik Brofoss tok over i 1954, ble det vedtatt flere lover som innskrenket Norges Banks mulighet til å utøve en uavhengig sentralbankpolitikk i Norge. Flere viktige verktøy ble overført til de politiske myndighetene og Finansdepartementet, som etter hvert fikk stadig flere virkemidler for å styre den økonomiske politikken.

I 1950 ble det vedtatt en ny lov om valutaregulering. I etterkrigstida ble som sagt flere av Norges Banks penge-, valuta- og kredittpolitiske verktøy overført til Finansdepartementet.

⁴⁶ Munthe (1966), s. 350-361

⁴⁷ Skånland (2004), s. 26

⁴⁸ NOU 1983:39, s. 121

Med den nye valutareguleringsloven fikk Finansdepartementet fullmakt til å regulere alle valutatransaksjoner. Norges Bank var utøvende organ for valutareguleringer, og Finansdepartementet fikk instruksjonsrett overfor sentralbanken på dette området. Denne instruksjonsretten åpnet opp for både generelle retningslinjer og kunne brukes på enkeltsaker.⁴⁹

Loven fra 1953 om «Midlertidig lov om mulighet til regulering av renter og provisjon» ga myndighetene mulighet til å regulere kredittinstitusjonenes rentevilkår. Likhetsstrekkene til den svenske rentereguleringsloven fra 1951 er markante. Forskjellen var imidlertid at retten til å håndheve loven havnet hos regjeringen i Norge i motsetning til i Sverige, der den ga Riksbanken mulighet til å drive priskontroll på penge- og kredittmarkedet. § 1 i den nye norske renteloven viste til at kredittinstitusjonene ble pålagt å opplyse Norges Bank om sine rente- og provisjonssatser. Myndighetene kunne på grunnlag av § 2 bestemme at disse satsene ikke ble endret uten godkjenning fra Norges Bank. I tillegg åpnet § 3 opp for myndighetenes hjemmel til emisjonskontroll: «Kongen kan fastsette at lån mot utskrivning av partialobligasjoner ikke kan leggjast ut til offentlig teikning eller takast opp på annan måte utan samtykke frå Noregs Bank.»⁵⁰ Direksjonen i Norges Bank kom fram til at arbeidet med å sette opp den prioriterte rekkefølgen for ulike prosjekt og vurderinger av de enkelte låneopptakene, burde ligge hos Finansdepartementet. Da loven ble fornyet i 1956, ble emisjonskontrollen overført til Finansdepartementet. Med renteloven skaffet Finansdepartementet seg mulighet til å styre obligasjonsmarkedet etter politisk prioriterte kriterier. Den nye renteloven kom dermed til å bli et viktig verktøy i gjennomføringen av lavrentepolitikken.

2.6 Opposisjon og retrett

Gunnar Jahn ville ikke sitte stille og se på at sentralbanken ble fratatt myndighet. Etter at stabiliseringslinjen ble oppgitt rundt 1950, ønsket Jahn å få på plass et system med fleksible innskuddsreservekrav. Jahn hentet inspirasjon fra det amerikanske penge- og kredittsystemet, som var langt mer markedsbasert med en uavhengig sentralbank. I USA hadde Federal Reserve helt siden 1917 hatt mulighet til å pålegge bankene innskuddsreserver i sentralbanken, for slik å trekke kapital ut fra markedet. Slike reservekrav, sammen med en fleksibel rentepolitikk og såkalte open-market operations, utgjorde etter krigen et viktig våpen i Fed's arsenal i kredittpolitikken.

⁴⁹ Borlaug (1999), s. 25

⁵⁰ Knutsen (2007), s. 297

Til å begynne med fikk Jahn medhold for sine planer fra blant andre Ragnar Frisch og Petter Jakob Bjerve. Men Jahns stadige referanser til det amerikanske systemet, med en sterk og uavhengig sentralbank provoserte etter hvert politikere og embetsmenn som var tilknyttet Finansdepartementet. Finansminister Olav Meisdalshagen ble særlig frustrert over at ikke Jahn presenterte en løsning på hvordan man kunne løse problemene ved finansiering av statsbankene. Meisdalshagen så på Jahns forslag som et forsøk fra sentralbanken på å gjenreise sin uavhengige stilling. Gunnar Jahn var klar over Meisdalshagens syn, og skrev i sin dagbok at «Meisdalshagen har åpenbart ingen tillit til Norges Bank eller meg».⁵¹

Gunnar Jahn hadde rett angående Meisdalshagens mistillit. Da Finansdepartementet hadde behandlet Jahns forslag og gjort klar et nytt lovutkast i november 1950, var det forandret i myndighetenes favør. Jahns markedstilnærming med fleksible innskuddsreservekrav ble erstattet med forslag om å innføre en lov om innskuddsreserver, der disse skulle være med å finansiere statsbankenes virksomhet.⁵² Jahns forslag ble i grunnen vendt på hodet. I stedet for en mer fleksibel og markedsbasert kredittpolitikk med sentralbanken som den sentrale koordinatoren, ble det lagt til rette for at Finansdepartementet, gjennom Bankinspeksjonen, skulle kontrollere denne delen av kredittpolitikken. Man la altså opp til en innskuddsreserveordning med myndighetene i førersetet, og ikke etter inspirasjon fra USA med sentralbanken i sentrum, slik Jahn ønsket.

Dette var et tilbakeslag for Jahn. På samme måte som Rooth hadde kjempet for sentralbankens selvstendighet i Sverige og tap, måtte Jahn også gjøre retrett. Men kampen hadde kostet. Jahns argumentasjon om markedsorienterte løsninger i kredittpolitikken og en sterk sentralbank var dårlig timet. Hans forslag løste ikke myndighetenes finansieringsproblemer med statsbankene. Forslaget ble nok derfor oppfattet som en provokasjon fra Meisdalshagens side. Denne opportunistiske holdningen hos Jahn, gjorde det ikke vanskeligere for myndighetene å få på plass lovgivning som begrenset Norges Banks myndighet.

For å unngå ytterligere innskrenkninger i bankens myndighet, kom Jahn med et nytt og mer kompromissfylt forslag. Han henvendte seg til handelsminister Erik Brofoss, med forslag om å etablere et samarbeidsorgan der bankene, sentralbanken og myndighetene kunne komme til enighet om bruken av virkemidler i kredittpolitikken. Brofoss var positiv til Jahns initiativ, og også Meisdalshagen og Gerhardsen åpnet opp for å få på plass et slikt korporativt samarbeidsorgan. Korporativt samarbeid var et kjerneelement i Arbeiderpartiets planer for

⁵¹ Ecklund (2008), s. 160

⁵² Ecklund (2008), s. 162

den økonomiske politikken etter krigen.⁵³

Samarbeidsnemnda ble derfor oppretta i 1951, etter felles initiativ fra Meisdalshagen og Jahn, etter at de deltakende parter hadde sagt seg villige til å delta. Representanter fra Norges Bank, Finansdepartementet, Sparebankforeningen i Norge, Den norske Bankforening og Bankinspeksjonen satt i nemnda. Sentralbanksjefen ble tildelt stillingen som formann i nemnda, og Norges Bank skulle stille som sekretariat. Samarbeidsnemnda skulle være et rådgivende organ og et bindeledd mellom de deltakende institusjoner. Nemnda drøftet retningslinjene for bankenes utlån, deres likviditet og stilling for øvrig i samsvar med de prinsippene for den økonomiske politikken som stasmaktene til enhver tid hadde trukket opp.⁵⁴

Med etableringen av Samarbeidsnemnda gikk ansvaret for penge- og kredittpolitikken mot en todeling. På den ene siden hadde vi Norges Bank og Samarbeidsnemnda, som forhandlet fram de kvalitative retningslinjene for utlånsvolum, kredittallokering og bankenes likviditetsstatus på frivillig basis. På den andre siden arbeidet Finansdepartementet med å få på plass en ny lov om innskuddsreserver. Samtidig begynte Finansdepartementet å gjennomføre separate forhandlinger med de private bankene om salg av statsobligasjoner for å finansiere statsbankenes virksomhet. Norges Bank var involvert i disse forhandlingene i 1952, men ble ekskludert i årene etter. Gunnar Jahn ble ikke engang informert om hva som foregikk.⁵⁵

En av årsakene til at både Samarbeidsnemnda og Norges Bank ble ignorert i disse forhandlingene, var nok deres stadige argumentasjon om å ta i bruk markedskonforme løsninger for å finansiere statsbankenes virksomhet. De stadige referansene til markedet, samt restriksjoner på statsbankenes utlånsrammer og økte renter fikk ikke støtte blant planleggingsøkonomene i Finansdepartementet og Arbeiderpartiet. Dette ble oppfattet som uforenelig med lavrentepolitikken.

I 1952 ble loven om aksje- og sparebankers innskuddsreserve i Norges Bank vedtatt. Den ga myndighetene mulighet til å pålegge aksje- og sparebankene å ha en innskuddsreserve på folio i Norges Bank. Myndighetene så for seg at en lovbestemt innskuddsreserve ville være det mest effektive virkemidlet for å stramme inn likviditeten i markedet, samtidig som man fikk finansiert statsbankenes virksomhet. Loven kom først og fremst til å fungere som myndighetenes ris bak speilet i forhandlinger med finansinstitusjonene i Samarbeidsnemnda.

⁵³ Ecklund (2008), s. 173

⁵⁴ Graff Hagen (1977), s. 8

⁵⁵ Lie (1995), s. 230-235

Trusselen om krav om innskuddsreserver fikk finansinstitusjonene til gå med på avtaler som det ellers hadde vært vanskelig for dem å akseptere.⁵⁶ Gunnar Jahns opprinnelige forslag til ny lov om innskuddsreserver, der Norges Bank var ment å skulle få en mer sentral posisjon, endte opp med at Finansdepartementet tok ytterligere kontroll i kredittpolitikken.

Myndighetenes overordnede målsetning for penge- og kredittpolitikken fra 1951 til 1955 var å begrense den kredittfinansierte etterspørselen uten å ta i bruk rentevåpenet. I tillegg ønsket man å kanalisere kreditten etter politisk prioriterte prosjekter.

Lavrentepolitikken var selve grunnlaget for myndighetenes økonomiske politikk.

Statsbankene var viktige for gjennomføringen av politikken, og Samarbeidsnemndas funksjon de første årene var først og fremst å finansiere statsbankenes virksomhet. Med trussel om å ta i bruk loven om innskuddsreserver, fikk Finansdepartementet de private kredittinstitusjonene til å drive utlånsvirksomheten etter de oppsatte retningslinjene og finansiere statsbankenes utlån til en rente som lå under markedsprisen.

Her kan vi se likhetstrekk med rentereguleringsloven i Sverige. Også i det svenske systemet ble trusselen om å aktivere loven brukt for å få på plass frivillige avtaler om finansiering av statsbankenes virksomhet til en lav rente. Den store forskjellen var imidlertid at retten til å fastsette renten lå hos Riksbanken i Sverige, mens det var Finansdepartementet som hadde myndighet til dette i Norge. I de første utkastene til den tidligere nevnte loven om renteregulering var ikke engang Norges Bank nevnt. Etter revisjon av lovforslaget, fikk riktignok Norges Bank uttalelsesrett, men det er ingen tvil om at sentralbankens myndighet ble innskrenket med den nye loven.

2.7 Pengepolitikken i dvale

Med en overføring av økonomisk-politiske verktøy fra Norges Bank til Finansdepartementet lå alt til rette for at planleggingsøkonomene i regjering og embetsverk kunne styre økonomien i ønsket retning. Tilbake satt en marginalisert Gunnar Jahn, på tross av sine ønsker om en mer markedskonform penge- og kredittpolitikk. Hans stadige referanser til markedet med en uavhengig sentralbank, slik situasjonen var i USA, fikk lite respons hos de regjerende myndighetene. Det kan virke som hans opposisjon førte til at Norges Bank fikk en mindre uavhengig rolle, sammenlignet med Sveriges Riksbank. Der fikk myndighetene inn «sin mann» med Mats Lemne, og seinere Per Åsbrink. Men selv om de i Sverige fikk inn regjeringsvennlige riksbanksjefer, beholdt Riksbanken deler av sin autonomi som institusjon.

⁵⁶ Knutsen (2007), s. 298

Denne autonomien kom Riksbanken også til å ta i bruk utover på 1950-tallet. I den sammenheng er nok rett til rentefastsettelse det viktigste verktøyet. Det var kun gjennom Samarbeidsnemnda at Norges Bank kunne utøve en viss selvstendig sentralbankpolitikk, men også her opererte den på myndighetenes nåde. Da Gunnar Jahn gikk av som sentralbanksjef i 1954 hadde Norges Banks uavhengighet blitt marginalisert. I Storbritannia fastslo som sagt nasjonaliseringen i 1946 at Treasury hadde instruksjonsrett over Bank of England. Rent juridisk kan man si at den engelske sentralbankens uavhengighet også hadde blitt marginalisert. Men den britiske sentralbanksjefen, Lord Catto, kom til å gjenreise bankens selvstendighet innenfor de gitte rammene.

Ved å la Lord Catto sitte som sentralbanksjef, så vi at de britiske myndighetene ville sende et signal om at banken ikke hadde blitt et underdepartement under Treasury etter nasjonaliseringen. Dette signalet plukket Lord Catto opp i Bank of England, og begynte å hevde sentralbankens uavhengighet. Catto fikk større gjennomslag enn han hadde forestilt seg; banken beholdt sin institusjonelle autonomi, og ble ikke redusert til et departement. Samtidig fikk ikke Treasury instruksjonsrett over finansinstitusjonene, da denne retten var lagt til Bank of England ved den tidligere nevnte § 4(3) i den nye sentralbankloven.⁵⁷ Dermed var de britiske myndighetene nødt til å la Bank of England forhandle med finansinstitusjonene på sentralbankens premisser, ikke myndighetenes. Robert Hall, en framtrædende embetsmann i britisk økonomisk politikk i etterkrigstida, sa følgende om nasjonaliseringens virkning på sentralbankens uavhengighet: «If there was anything done for show, not for effect, this is it».⁵⁸

Rundt 1950 lå pengepolitikken i Norge, Sverige og Storbritannia i dvale. Mens myndighetene hadde tatt kontroll over stadig flere penge- og kredittpolitiske verktøy, satt sentralbankene igjen med en tom verktøykasse. Lavrentepolitikken var stablet på plass i Skandinavia, og i Storbritannia ønsket ikke Labour-regjeringen å gi sentralbanken for mye makt. Men i takt med at gjenoppbyggingen etter krigen ga resultater og de direkte reguleringene fra etterkrigstida ble avvirket, begynte sentralbankene utover 1950-tallet å vekke sine pengepolitiske verktøy til live. I Storbritannia fikk den nye sentralbanksjefen, Lord Cobbold, ny vind i seilene da de konservative kom til makten i 1951. I Sverige ble bruken av renten en av de mest opphetede økonomiske diskusjonene på 1950-tallet. Mens pengepolitikken skulle få sin renessanse i utlandet, var det bruken av frivillige avtaler og korporative virkemidler som skulle komme til å dominere debatten i Norge. Og en av de

⁵⁷ Kynaston (1995), s. 29

⁵⁸ Kynaston (1995), s. 29

viktigste personlighetene i den sammenheng var Erik Brofoss.

2.8 Erik Brofoss – Fra husmannssønn til sentralbanksjef

Husmannssønnen, idrettsmannen, partikameraten og koordinatoren Erik Brofoss ble sjefsdirektør i Norges Bank i 1954. Norges Bank hadde på mange måter kassererens rolle i de første årene etter krigen, da Gunnar Jahn satt som sentralbanksjef.⁵⁹ Selv hadde Brofoss, gjennom sin tid som minister i Finansdepartementet og Handelsdepartementet, vært med på å bygge ned sentralbankens uavhengighet og myndighet. Som minister i flere regjeringer, trakk Brofoss til seg ung sosialøkonomisk ekspertise til departementene, noe han kom til å fortsette med i Norges Bank.

Erik Brofoss ble født på Kongsberg i 1908. Begge foreldrene kom fra husmannsstanden. Faren var tømmerfløter i en søskenflokk på ti, mens moren var en av tretten søsken og begynte å arbeide som tiåring. Det at Brofoss skulle ende opp som sentralbanksjef, en av de fremste borgerlige stillingene i Norge, var ikke gitt. Klassereisen forteller noe om hans enorme kunnskapsnivå og arbeidsvilje. Av utdanning valgte han jusstudiet, som han fullførte i 1931, angivelig fordi det var det korteste og fordi han med «en cand. jur alltid kunne få en jobb hvis han hadde en sykkel».⁶⁰ Han ble dommerfullmektig i Telemark i 1933, der han jobbet mye med administrasjon av tvangssalg. Det var i denne jobben han begynte å interessere seg for sosialøkonomi. Brofoss ønsket å forstå hvordan økonomien kollapset på tredvetallet i Norge, og tok statsøkonomisk eksamen i 1938.⁶¹

Brofoss var lite begeistret for Tyskland og nazistene, noe som kom tydelig til uttrykk da han nektet å delta i OL i Berlin i 1936 – og det med en personlig rekord på 10.8 på 100-meteren. Under krigen ble han tilknyttet Finansdepartementet og Forsyningsdepartementet hos eksilregjeringen i London, da han kom dit i april 1942. Tida i London kom til å prege Brofoss. Her fikk han innblikk i hvordan krigsøkonomien, med sterk sentral styring og planlegging, førte til en massiv økning i produksjon. Erfaringene fra London og innsikt i de nye makroøkonomiske teoriene med utgangspunkt i John M. Keynes arbeider kom til å bli viktig for etableringen av etterkrigsøkonomien i Norge. Teoriene la vekt på et større statlig engasjement i økonomien enn det som ble praktisert i de urolige 1930-årene.

Da freden kom, ble Brofoss finansminister etter valget høsten 1945. Her nøt han stor respekt og felles forståelse med statsminister Einar Gerhardsen, og ble kjent for sine lange

⁵⁹ Munthe (1966), s. 391

⁶⁰ Bang og Holter (1991), s. 90

⁶¹ Bang og Holter (1991), s. 90

økonomiske foredrag i Stortinget. «Også i regjeringen hadde vi en følelse av at han så det som sin oppgave å oppdra oss [...] Og det gjorde han til gangs,» fortalte Gerhardsen.⁶²

Oppdragelsen gikk ut på å realisere planøkonomiske ambisjoner. Han satt som finansminister fram til 1947. Da ble han sjef for det nye Handelsdepartementet, som ble opprettet etter hans forslag. I begge departementene tok han initiativ til å ansette unge sosialøkonomer, som hadde gått i skole hos Ragnar Frisch på Universitetet i Oslo. Han var en av de viktigste arkitektene bak den planøkonomiske politikken som ble ført i Norge etter krigen. Ønsket, ambisjonen og viljen til å bygge opp kompetanse tok han med seg over til Norges Bank da han ble sentralbanksjef i 1954.

«Da jeg kom hit, ble jeg slått av at her satt sjefen uten noe miljø og apparat som kunne gi han motforestillinger. Jeg begynte derfor å bygge opp et slikt apparat, som ikke minst har til oppgave å sikre mot elfenbenstårnsbetraktninger.»⁶³ Brofoss ønsket å ha gode sparrepartnere i banken, og oppfordret derfor unge økonomer til å reise ut for å få inspirasjon i internasjonale organisasjoner. I Brofoss' tid i Norges Bank kom diskusjon og kommunikasjon til å bli viktig, ikke bare innad i banken, men også ut mot kredittinstitusjonene og myndighetene.

Samarbeidstanken sto sterkt hos Brofoss. Dette kan ses i sammenheng med de korporative ordninger som ble etablert i arbeids- og næringslivet på tredvetallet, og som sto sterkt i arbeiderbevegelsen. Samarbeidsnemnda kom til å bli en viktig arena for Brofoss. Tanken var at gjennom samarbeid ville de deltagende institusjoner føle ansvar for de løsninger man kom fram til: «Kredittinstitusjonene vil få en større forståelse for at deres disposisjoner har betydning både for den økonomiske utvikling i sin alminnelighet, og spesielt for prisutviklingen. De får et medansvar.»⁶⁴

En annen kjernesak for Brofoss var utvikling av distriktene og næringspolitikk. Han satt som leder i Distriktenes Utbyggingsfond fra 1961 til 1978. Her var han med på å avgjøre hvilke næringer som skulle prioriteres, og hvilke prosjekter som skulle få støtte. I det reguleringsregimet han opererte i, lå det utvilsomt mye makt i en slik rolle – en rolle som passet Brofoss godt. Kunnskap og innsikt om næringsutvikling fikk han gjennom styreverv og posisjoner i andre viktige råd og utvalg innenfor finansiering, næringslivsutvikling og forskning, som Fiskerinæringens forskningsfond, Utvalget for industriell finansiering og

⁶² Sejersted (2005), s. 329

⁶³ Aftenposten 31.10.1970, intervju av Andreas Norland

⁶⁴ Penge- og kredittpolitikken 1960, Forelesninger i penge og finanspolitikk, s. 286. Brofossarkivet, eskenr 17

Fondet til fremme av utviklingsarbeid i industrien.⁶⁵ Kombinasjonen av gode kontakter i næringsliv, politikk og embetsverk ga Brofoss mye innflytelse, og han var en av de mest sentrale skikkelsene i norsk næringsutvikling i etterkrigstida.

Hvordan så Brofoss på Norges Banks stilling? Han var helt tydelig på at banken skulle være regjeringens fortrolige og betrodde medarbeider, et bindeledd mellom departementene og kredittinstitusjonene. I den forbindelse uttalte Brofoss at «det er feil å tro at den skal være Finansdepartementets forlengede arm. Norges Bank skal ikke bare rette kritikk mot bankene, men også tilbake mot de besluttende politiske organer. I denne forstand kan det sies at Norges Bank har en selvstendig og uavhengig stilling».⁶⁶ Det var en markant skikkelse som tok over styringen av Norges Bank etter Gunnar Jahn i 1954.

2.9 Ei ny tid

1945 var starten på ei ny tid for vestlige lands sentralbanker. Sosialdemokratiske regjeringer kom til makten og innførte en demokratisk og politisk styrt kapitalisme.

Planleggingsøkonomene i embetsverket fikk gjennomslag for sine planer, og økonomien reiste seg ved bruk av koordinerende og regulerende virkemidler. Sentralbankenes uavhengighet overfor de politiske myndighetene ble naturlig nok redusert i de første ti årene etter krigen. Norges Bank var ikke noe unntak. Gunnar Jahn måtte som sentralbanksjef godta at politikerne og embetsverket tok over virkemidlene som tidligere hadde sikret sentralbankens en uavhengig stilling. En internasjonal nasjonaliseringsbølge førte til at myndighetene overtok aksjebeholdningene i flere lands sentralbanker. Med disse overtakelsene ble det markert hvor ansvaret for den økonomiske utviklingen skulle ligge. Dette hadde sammenheng med erfaringene fra mellomkrigstida og ambisjonene som både politikere og embetsmenn hadde til statens evne til å styre økonomien i ønsket retning. I neste kapittel skal vi se at sentralbankene hadde innfunnet seg i denne nye hverdagen, og at de tok grep for igjen å komme på banen i utøvelsen av landenes penge- og kredittpolitikk.

⁶⁵ Lie (1999)

⁶⁶ Arbeiderbladet 14.6.1966, intervju av Jens Solli

3.0 Sentralbankenes tilbakekomst. 1955-1959

Etter et tiår med rasjonering og regulering av økonomien, ble sentralbankenes politikkområde og innflytelse styrket utover på 1950-tallet. I Norge ble Erik Brofoss sentralbanksjef. Hans nettverk og gode kontakter innad i regjeringen, samt bruken av frivillige avtaler i penge- og kredittpolitikken, ga sentralbanken en sterkere stilling i Norge enn da Gunnar Jahn satt i sjefsstolen.

Mens Norges Bank begynte å arbeide ut i fra sin avhengige stilling vis á vis de politiske myndighetene, tok Sveriges Riksbank grep for å hevde sin uavhengighet. Per Åsbrink ble sentralbanksjef i 1955, og børstet støvet av rentevåpenet da han tiltrådte. Gjennom renteøkninger og «rentekupp» fikk pengepolitikken en renessanse i Sverige. Med denne renessansen fikk også Sveriges Riksbank en mer aktiv rolle i penge og kredittpolitikken enn tidligere. Også i Storbritannia var sentralbanken på offensiven. Her var det sentralbanksjef Cobbold i Bank of England som talte regjeringen midt imot. Hans bruk av renten fikk de britiske myndighetene til å nedsette en komité, Radcliffe-komiteen, blant annet for å utrede hvilke pengepolitiske virkemidler sentralbanken hadde rett til å ta i bruk, og for å avklare forholdet mellom banken og myndighetene. En kan derfor snakke om sentralbankenes tilbakekomst i denne tiden. Den juridiske stillingen for sentralbankene ble ikke endret, men Cobbold og Åsbrink fikk gjennomført en del politikk som økte den faktiske uavhengigheten.

I Norge ble imidlertid en av de mest sentrale arkitektene bak den statlige styringen av økonomien sentralbanksjef, og kritikerne fryktet at siste rest av Norges Banks autonomi skulle viskes ut. Men Brofoss viste seg å være mer selvstendig enn det kritikerne fryktet, til tross for at Norges Bank lojalt forholdt seg til sin en rolle der den var underordnet de politiske myndighetene. I løpet av sine første år som sentralbanksjef fikk Brofoss og Norges Bank en mer framskutt rolle enn tidligere.

3.1 Brofoss til banken

Med utnevnelsen av tidligere handelsminister Erik Brofoss til sjefdirektør for Norges Bank, en stilling som også betyr at han blir formann for bankens direksjon, har Regjeringen ikke alene sikret seg det fulle herredømmet over seddelbankens virksomhet, men har også – må man gå ut fra – avskåret den ubehagelige kritikk som kom fra banken under en uavhengig ledelse.⁶⁷

Leder i Morgenbladet 26.6.1954

⁶⁷ Leder i Morgenbladet 26.6.1954

Ansettelsen av Erik Brofoss som sentralbanksjef i 1954, var et markant skifte av lederskapet i Norges Bank. Den liberale venstremannen Gunnar Jahn hadde gjennom et hektisk tiår etter krigen vært skeptisk til lavrentepolitikken og sett med argusøyne på styringsviljen til den stadig mer innflytelsesrike generasjonen med sosialøkonomer i departementene. Med Brofoss i banken så man for seg at situasjonen ville bli en annen. Brofoss hadde jo selv, kanskje mer enn noen annen enkeltperson, vært med på å meisle ut etterkrigstidas økonomiske politikk. Han var en gjennomført tilhenger av troen på statens evne til styring og planlegging, og var en av arkitektene bak lavrentepolitikken som hadde blitt etablert etter krigen i Norge. Som det kom fram i Morgenbladets leder etter ansettelsen av Brofoss, var det flere som så med bekymring på utnevnelsen av Brofoss som sentralbanksjef. Man fryktet at Norges Bank ville bli redusert til et politisk instrument for Arbeiderpartiet, og at man ville få en ytterligere maktkonsentrasjon blant toppene i partiet.

Skepsisen mot utnevnelsen av Brofoss var sterk, også i andre borgerlige aviser. VG skrev at det nærmest ville bli et systemskifte i norsk økonomisk politikk med Brofoss som sentralbanksjef. På lederplass ble det argumentert for at utviklingen i Norges Bank var avhengig av hvordan personen Erik Brofoss utviklet seg. VG spurte retorisk om Brofoss, «når han ser problemene under den nye synsvinkel, kommer til å moderere sine ofte temmelig hardkokte teoretisk-politiske synspunkter, eller kommer han til å bruke Norges Bank som et instrument for den samme politikk som medlem av regjeringen?»⁶⁸ Også i forløperen til Dagens Næringsliv, Handels- og sjøfartstidende, fikk Brofoss det glatte lag. På lederplass skrev avisa at «det ville etter vår mening vært meget bedre om en ikke-parti-mann var blitt ansatt etter herr Jahn og at seddelbankens selvstendighet dermed i noen grad var blitt opprettholdt».⁶⁹

Mange fryktet altså at siste rest av Norges Banks selvstendighet sto for fall. På den andre siden kan man si at Brofoss' overgang fra å være statsråd til å bli sentralbanksjef var et tap og en svekkelse for regjeringen. Han var utvilsomt en kunnskapsrik og dyktig mann med en arbeidsvilje- og kapasitet av rang. I løpet av sin tid som sentralbanksjef kom han riktignok til å beholde sitt syn på lavrentepolitikken, men han ble aldri så lydig og underlagt regjeringen som de borgerlige kritikerne fryktet.

Samtidig var det noe i det kritikerne sa. Gunnar Jahns sorti fra Norges Bank kan man si markerte den endelige maktovertakelsen for den sosialdemokratiske styringen av penge- og

⁶⁸ Leder i VG 30.6.1954

⁶⁹ Leder i Handels- og sjøfartstidende 26.6.1954

kredittpolitikken i Norge. Nå satt politikerne og økonomene i Finansdepartementet på de viktigste verktøyene for å planlegge og styre landets økonomi, og Arbeiderpartiet fikk sin mann inn i sentralbanken. Erik Brofoss var fra dag én helt klar på at sentralbanken skulle føye seg for de demokratisk valgte myndighetenes avgjørelser, men han var samtidig bevisst sin rett til å uttale seg om myndighetenes vurderinger og beslutninger. Denne bevisstheten kom til å bli sterkere jo lenger Brofoss satt som sentralbanksjef. Men det skulle ikke ta langt tid før den nye sentralbanksjefen fikk sin ilddåp.

3.2 Februartiltakene

I 1955 iverksatte myndighetene de såkalte «februartiltakene» i samråd med Norges Bank. Februartiltakene tok sikte på å dempe investerings- og etterspørselspresset i Norge, blant annet gjennom nye avgifter, redusert kreditttilgang, avtaler om begrensninger i bankutlånene og en diskontoheving. Samtidig la myndighetene ut store statslån, i håp om at dette ville begrense kreditttilførselen og redusere likviditeten. I tillegg ble loven om innskuddsreserver ble tatt i bruk, noe som påla bankene å holde en bestemt prosentandel av sin kapitalbeholdning på konto i Norges Bank.⁷⁰

Norges Bank og Erik Brofoss' rolle i februartiltakene var i utgangspunktet begrenset, men hevingen av diskontoen kom til å bli en omdiskutert sak. Samtidig er det tydelig at Brofoss var involvert i planleggingen og gjennomføringen av februartiltakene. I januar 1955 tiltrådte Einar Gerhardsens tredje regjering, med Mons Lid som finansminister. Det var denne ferske regjeringen som sto for gjennomføringen av februartiltakene. Erik Brofoss tok kontakt med Lid allerede i slutten av januar i form av et personlig brev for å sette finansministeren inn i det Brofoss så på som de viktigste sakene i forbindelse med februartiltakene og den økonomiske situasjonen for øvrig:

Jeg har ikke hatt noe med denne regjeringsdannelsen å gjøre, og jeg vet heller ikke hvilke orienteringer du har fått om de finanspolitiske og pengepolitiske oppgaver som må løses. Men jeg må få gi uttrykk for en alvorlig bekymring over at du først skal overta den 15. februar. Jeg må derfor få lov å peke på en del viktige saker som må avgjøres snarest mulig [...] Skal den snikende inflasjon kunne bekjempes og underskuddet i betalingsbalansen bringes ned til håndterlige beløp, må en i hvert fall sørge for at statens egen virksomhet ikke virker ekspansivt på penge- og kredittsystemet. En slik ekspansjon er imidlertid i gang for tiden.⁷¹

⁷⁰ Knutsen (2007), s. 301

⁷¹ PERSONLIG brev til Lid, 27.1.1955, eskenr DC 54 i Brofossarkivet.

I tillegg til å være krass mot regjeringens disposisjoner, oppfordret Brofoss finansminister Lid til å ta et standpunkt i synet på diskontoen: «Det er helt nødvendig at du gir uttrykk for en bestemt oppfatning av rentespørsmålet. Regjeringen har med flid unnlatt å si noe om dette i erklæringen. Heller ikke inneholder statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet noe om dette rentesatsspørsmålet.»⁷² Irritasjonen fra Brofoss mot den forrige regjeringens tilbakeholdenhet på rentespørsmålet hadde grobunn fra nasjonalbudsjett som ble arbeidet fram mot slutten av 1954. Her ble det forutsatt at en renteheving ikke var aktuelt. Dette må sees i lys av at den svekkede Torp-regjeringen nok ikke var i stand til å gjennomføre et så kontroversielt tiltak som å heve renten. Diskontoen i Norges Bank var ikke trukket inn i nasjonalbudsjettets analyser høsten 1954. Først etter at den nye regjeringen hadde tiltrådt ble Nasjonalbudsjettets arbeidsutvalg bedt om å uttale seg om dets syn på en heving av diskontoen.⁷³

Brofoss var ikke bare oppgitt over den forrige regjeringen i sitt brev til Lid – en regjering han selv var handelsminister i, fram til han ble sentralbanksjef i 1954. Han kom også med syrlige kommentarer om de private bankene, og hevdet at «for tiden er ikke bankene til å snakke med. De synes øyensynlig at de har vært så kjekke herrer ved å heve renten på termininnskudd og dermed nøytralisere virkningen av salg av statsveksler til andre enn banker».⁷⁴ Videre gjorde Brofoss rede for de større linjer i Norges økonomiske politikk, og hvorfor det hastet med å få gjennomført februariltakene:

Når jeg legger så stor vekt på å få disse avgjørelser truffet nå, er det fordi vi på den ytre front står overfor meget vanskelige drøftelser. På grunn av våre underskudd i betalingsunionen vil vår situasjon komme opp til undersøkelse i Unionens styre og vel også senere i OEECs råd. Det er overmåtelig vanskelig å forsvare seg når det helt ugjendrivelig kan bevises at det skjer en kredittkspansjon gjennom Statens egen virksomhet. Enda alvorligere er dette forhold i forbindelse med drøftelsene av et nytt lån til Norge i Verdensbanken. Vi har underhånden bedt om at disse drøftelser må utstå inntil avgjørelsen kan bli truffet om disse grunnleggende spørsmål vedrørende vår rente-, kreditt- og pengepolitikk forøvrig. Men en kan ikke holde saken gående på ubegrenset tid ved bare å kreve utsettelse.

Det er beklagelig å måtte plage deg med disse problemer nå, men det er min oppfatning at de vil bli enda verre å håndtere om en fortsetter med å vente [...] Jeg nevner dette fordi jeg synes det er altfor mye lettferdig tale om nødvendige jenkinger. Resultatet av det så en i det bedrøvelige budsjett for 1953/54 som vi nå sitter med regningen for.⁷⁵

⁷² Se samme

⁷³ Lie (1995), s. 250.

⁷⁴ PERSONLIG brev til Lid, 27.1.1955, eskenr DC 54 i Brofossarkivet.

⁷⁵ Se samme

Et par uker etter at Brofoss sendte sitt brev til Lid, ble det den 9. februar innkalt til regjeringskonferanse, der blant annet rentehevingen skulle diskuteres. Erik Brofoss ble også innkalt til møtet. Her viste statsminister Gerhardsen skepsis til en heving av renten, og fortalte at ikke alle ekspertene trodde at en renteforhøyelse hadde noen særlig virkning. Da repliserte Brofoss at «det må bli dyrere å investere, og så dyrt at det blir ulønnsomt for mange».⁷⁶ Både handelsministeren og finansministeren støttet Brofoss' syn. Men på tross av støtten fra de to viktigste ministrene på feltet, sendte Brofoss et notat til Gerhardsen dagen etter med en forklaring på hvorfor en renteheving måtte gjennomføres.

I notatet til statsministeren kommer det fram at Brofoss egentlig ikke følte det var nødvendig med en gjennomgang av årsakene til at renten burde heves, men at diskusjonen under regjeringskonferansen dagen før gjorde det klart at en slik redegjørelse måtte gis til statsministeren. «Etter diskusjonen i Regjeringen i går er jeg klar over at jeg kunne ha gjort et forsøk på en nærmere utredning av forskjellige sider av spørsmålet. Slike utredninger har imidlertid lett for å bli svært abstrakte, og jeg avholdt meg fra det i den tro at en derfor ville fremme diskusjonen. Men etter det forløp debatten fikk, vil jeg gjerne nevne en del momenter til overveielse.»⁷⁷

Etter å ha forklart hvorfor han sendte notatet til statsministeren, kom Brofoss med en liste med argumenter for å heve renten. Her pekte Brofoss på at en «diskonto-endring har utvilsomt en virkning på de kortsiktige kapitalbevegelsene mellom landene» og at «en høyere diskonto gjør lagerhold dyrere. Da en så vesentlig del av våre lager består av importerte varer, er det av stor betydning å søke å finne midler til å få redusert dette lagerhold». Videre viste Brofoss til at diskontohevingen ville føre til noe dyrere byggekostnader, men minnet samtidig om «at utgangspunktet for hele regjeringens opplegg må være at byggevolumet må ned. Ellers søker en å unnfly det reelle problem i dagens situasjon.» Brofoss forklarte også at han var forberedt på at pressen og opposisjonen ville bruke rentehevingen mot regjeringen: «Det er klart at enkelte, kanskje mange, vil hovre over at det er foregått et omslag i norsk økonomisk politikk.» Men prisen for å bli hovret med, var ifølge Brofoss liten i forhold gevinsten av selve diskontohevingen, kommer det fram i slutten av hans notat:

Min vurdering ville være at ved å gå opp 1 %, ville Regjeringen få ord på seg for å være både handlekraftig og udogmatisk. Den vil på denne måten skaffe seg en posisjon som naturligvis på ett vis vil representere en belastning, men samtidig vil den også gi inntrykk av at den ser lenger enn akkurat til de mest nærliggende taktiske hensyn. Hvis en kunne ta dette skritt, tror jeg en også senere gjennom å drive

⁷⁶ Lie (1995), s. 250

⁷⁷ Om diskonto til statsministeren, notat til statsministeren 10.2.1955, eskenr DC 54 i Brofossarkivet.

rentenivået nedover kan innkassere det mangedobbelte på nå å ta en sånn fast holdning og vise hvorledes det er mulig for et flertallsparti å føre en handlekraftig politikk som splidtaktige småparti ikke kan føre.⁷⁸

Den 14. februar ble diskontoen i Norges Bank hevet fra 2,5 til 3,5 prosent, men reaksjonene i markedet lot vente på seg. I første omgang kunne det se ut som om rentehevingen bare betydde en tilpassing til de allerede eksisterende forhold. Etter hvert begynte imidlertid rentesatsene å stige, og den effektive renten på for eksempel statsobligasjoner steg fra 3,5 til 5 prosent i perioden 1954-56. Men det skulle ta noe mer tid før utlånsrenten i boligbankene steg. Først i 1957 ble renten hevet fra 2,5 til 3,5 prosent, og i de andre statsbankene fra 3,5 til 4,5 prosent.⁷⁹ Diskontohevingen ble likevel dratt fram i pressen og delvis hovert med, slik Brofoss hadde forutsett i sitt notat til statsministeren.

Under overskriften «En kjepphest brukket over» ble det skrevet om diskontoforhøyelsen på lederplass i Morgenbladet den 14. februar 1955. Avisen så på hendelsen som at «atter en gang har sosialistene måtte løpe fra sine standpunkter» og at «det viktigste er imidlertid at en kjepphest er brukket over og at penge- og kredittpolitikken vil bli ført etter de behov som melder seg til enhver tid, og ikke etter dogmer og overtro». Lederen ble avsluttet med en sterk tiltro til overgangen til en flytende rente: «Hverken høy eller lav rente er noe universalmiddel. Løsningen er en bevegelig rente, som avpasser seg etter forholdene til enhver tid.»⁸⁰

Dagbladet erklærte ikke lavrentepolitikkenes død i samme grad som Morgenbladet, men skrev at det var en ventet diskontoforhøyelse: «Alle som har kjent forholdene, har visst at det bare var spørsmål om uker, før en heving av Norges Banks diskonto ville blitt gjennomført.» Videre ble det skrevet at «ved å gå opp en hel prosent har regjeringen understreket at den vil gå inn for en mer aktiv bruk av diskontopolitikken». Dagbladet avsluttet sin leder med at diskontohevingen tydelig signaliserte en ny dreining innad i Arbeiderpartiet: «Størrelsen på diskontoforhøyelsen forteller også noe om styrkeforholdet innen den nye regjeringen. Det er den linje Arne Skaug er fremste talsmann for som har vunnet, mens en mann som Olav Meisdalshagen må ha ytterst vanskelig for å svelge det som nå skjer.»⁸¹

Ifølge VG var februartiltakene et vendepunkt i norsk økonomisk politikk. «Viktigst er imidlertid renteforhøyelsen når en ser den under en politisk synsvinkel,» skrev avisa. VG

⁷⁸ Se samme

⁷⁹ NOU 1983: 39, s. 125

⁸⁰ En kjepphest brukket over, leder i Morgenbladet den 14.2.1955

⁸¹ Gamle signaler – ny politikk, leder i Dagbladet den 14.2.1955

hevdet at dette betydde at «regjeringen begynner å gå i seg selv, at den tar i bruk et økonomisk virkemiddel som den tidligere gjennom hele etterkrigstiden har vraket som utjenlig for den nye planøkonomiske politikk». VG var, i likhet med Morgenbladet, særdeles kritisk til den førte økonomiske politikk med bruk av direkte virkemidler, og spådde at reguleringspolitikken snart var en saga blott: «Dette [...] er i virkeligheten en innrømmelse av at hele det planøkonomiske arsenal er ubrukbart: [...] rasjoneringene, den direkte pris-diktat, lisens- og løyvesystemet osv., alle tiltakene som tok sikte på å la en sentral, allvitende myndighet bestemme produksjon og priser, forbruk og investeringer i alle detaljer.» VG avsluttet sin leder med en ramsalt kritikk av regjeringen: «Det viser at Regjeringen ikke lar seg overbevise av argumenter, bare av umiddelbart truende katastrofer. Det er en kostbar metode for landet.»⁸² I et intervju i Aftenposten samme dag, uttalte tidligere sentralbanksjef Gunnar Jahn seg om diskontohevingen, og forklarte kort og tørt at «jeg synes det er bra at forhøyelsen er foretatt, mer vil jeg ikke si om den ting nu».⁸³

Februartiltakene var på mange måter Erik Brofoss ilddåp som sentralbanksjef. Etter et halvt år i Norges Bank var han med på å påvirke gjennomføringen av en rekke tiltak for å dempe presset i økonomien. Tidligere hadde Brofoss arbeidet med lignende arbeidsoppgaver i regjering, og erfaringene fra årene som statsråd kom utvilsomt til nytte i Norges Bank. Da Gerhardsen tredje regjering tiltrådte i 1955, var Brofoss tidlig på plass for å informere den nye finansministeren og påvirke statsministeren om gjennomføringen av februartiltakene. Og Brofoss fikk gjennomslag for sine standpunkt, til tross for motstand fra tidligere finansminister Meisdalshagen. I løpet av sitt første år som sentralbanksjef, hadde Brofoss etablert seg som en sentral skikkelse i utforming og utføring av norsk økonomisk politikk. Dette kom nok ikke som en overraskelse for de fleste, da Brofoss hadde vært en av de mest sentrale strategene i Arbeiderpartiet i løpet av de første ti årene etter krigen. I Sverige ble også en sosialdemokratisk partikamerat sentralbanksjef i 1955.

3.3 Åsbrink og «rentekuppet»

Etter et tiår med mange utskiftninger av riksbanksjefer ble Per Åsbrink svensk riksbanksjef i 1955. Som Brofoss, hadde heller ikke Åsbrink en vanlig bakgrunn til sentralbanksjef å være. Mens Brofoss kunne spore sin historie tilbake til husmannsvesenet, var Åsbrink sønn av en vanlig skogsarbeider. I motsetning til sine forgjengere, Böök og Lemne, ble Åsbrink sittende lenge som sentralbanksjef. Først i 1973 gikk han av, etter 18 år som riksbanksjef.

⁸² Et vendepunkt, leder i VG 14.2.1955

⁸³ Intervju med Gunnar Jahn i Aftenposten den 14.februar 1955.

Han innledet sitt lange lederskap i Riksbanken med å øke diskontoen én prosent i 1955. Samtidig etablerte han ordningen med avtaler og forhandlinger om utlånstak med forretningsbankene. Dette var frivillige begrensinger for alle utlån utenom boligbygging, og var utformet som retningslinjer fra Riksbanken. Avtalene var uten sanksjonsmulighet, og fordret at kredittinstitusjonene fulgte de anbefalinger som Riksbanken kom med.⁸⁴

Utlånskvotene og rentehevingen fikk imidlertid ikke kjølt ned den svenske økonomien i tilstrekkelig grad. Dette førte til at sentralbanken fikk på plass tak for kredittvolumet i alle finansieringsbankene mot slutten av 1955 og i 1956. Sammen med myndighetene, tok Riksbanken altså nye grep for å kjøle ned økonomien. Myndighetene fikk blant annet satt i kraft den nye loven om investeringsfond, som førte til at foretak ble pålagt plasseringsplikt i Riksbanken.⁸⁵

Det gikk ikke langt tid før kritikken mot Åsbrinks og myndighetenes stramme politikk meldte seg. Vinteren 1956/57 ønsket næringsliv, banker og økonomer en mer bevegelig rente og en nedbygging av reguleringene som styrte investeringene mot offentlig sektor og boligutbygging. Dette var i strid med standpunktet til flertallet i Riksdagen, men også innad i Riksbanken begynte man å se problemene som fulgte med reguleringene. Da statsbudsjettet gikk fra et overskudd på 500 millioner til et underskudd på 900 millioner i 1957, så Åsbrink det som umulig å finansiere underskuddet uten å ta i bruk rentevåpenet.⁸⁶

10. juli 1957 høynet Åsbrink renten fra 4 til 5 prosent uten å informere regjeringen i forkant. I ettertid har denne hendelsen blitt husket som det såkalte «rentekuppet». Dette skapte stor politisk debatt om Riksbankens myndighet, og førte til at formann Per Eckerberg i sentralbankens hovedstyre måtte gå av. Tidligere riksbanksjef Ivar Rööth, fortalte følgende om hendelsesforløpet i forbindelse med rentehevingen:

Han [Åsbrink] hade redan på 40-talet ansett att räntan skulle höjas och han genomjorde det. Han gjorde det på det viset att han en torsdag morgon bad de tre andra socialdemokratiska fullmäktige[hovedstyret] komma till hans rum en halv timma innan fullmäktiges sammanträde skulle börja. Så höll han dem hos sig till kl 10 och tillsammans gick de in till fullmäktigesammanträdet. Han hade under ½ timman nämnt vad han tänkte göra. Han framställde förslaget om höjd av ränta och han hadde förskaffat sig de andra partikamraternas löfte att de skulle röste med honom. Han visste ju att högern och de liberala var för det, så han fick igenom förslaget.⁸⁷

⁸⁴ Jonung (1993), s. 299

⁸⁵ Wetterberg (2009), s. 358

⁸⁶ Wetterberg (2009), s. 358

⁸⁷ Wetterberg (2009), s. 359

Finansminister Sträng ble provosert av Åsbrinks fremgangsmåte med «rentekuppet». Han skal ha ringt og skjelt ut Åsbrink på telefon i vitners nærvær: «Du din kålrotsräknare, du kunde åtminstone ha ringt!»⁸⁸

Også statsminister Tage Erlander ble opprørt, og kom med kraftige angrep mot Riksbankens ledelse. Han hevdet at bankens måte å opptre på var i strid med tidligere praksis, og kom med krass kritikk mot Riksbanken i en tale på Skandinaviska Transport-arbetarfederationens 50-årsjubileum noen dager etter «rentekuppet»:

Räntepolitiken är ett led i landets ekonomiska politik. Denna politikk utformas av regeringen så länge denna har riksdagens majoritet bakom sig. Ingen kan eller bör befrie regeringen från ansvaret för samhällsekonomin. Det hade därför varit fördelaktigt om detta räntehöjningsbeslut, som berörar nästen alla svenska medborgare, hade träffats i samråd med de två partier som av riksdagen tillsatts att sköta landets politikk.⁸⁹

«Rentekuppet» førte til debatt. Sveriges Riksbanks juridiske stilling ble diskutert av blant andre samfunnsforskeren Pär-Erik Back. Han hevdet at «nu är det ju också alldeles riktig att våra skrivne grundlagar, närmare bestämt regeringsformen och riksdagsordningen, skänker bankofullmäktige [hovedstyret] och Riksbanken den åberopade självständigheten, inte minst gentemot första statsmakten».⁹⁰ Riksbankens rett til å fastsette renten var altså legitim, og regjeringen hadde ikke andre sanksjonsmuligheter overfor banken, enn å kalle tilbake sin representant og formann i hovedstyret, Per Eckerberg. Oppsigelsen av Eckerberg ble også et hett diskusjonstema.

Fra regjeringens side var Riksbankens initiativ i rentespørsmålet lite ønskelig. Det ble argumentert for at regjeringen måtte ha rett til å fastsette rentenivået, da den var ansvarlig for den øvrige økonomiske politikken i landet. Siden «regjeringens mann» i bankens hovedstyre, Per Eckerberg, hadde medvirket til å heve renten, og implisitt vært med på å undergrave regjeringens myndighet, ble han derfor sagt opp. Professor Erik Lindahl var kritisk til regjeringens innblanding i rentefastsetting, og stilte spørsmål om hvem hovedstyret skulle stå ansvarlig overfor; regjeringen eller Riksdagen:

Denna uppfatning av fullmäktiges[hovedstyret], och särskilt ordförandens, uppgifter står ej i överensstämmelse med gällande lag, enligt vilken Riksbanken är ett riksdagens verk och skall styras enligt direktiv utfärdade av riksdagen. Om riksdagen ålagt(plikter) fullmäktige att söka bevara penningvärdet och att hålla den utelöpande sedelmängden inom en viss gräns, är det fullmäktiges skyldighet att vidta erforderliga(nödvändiga) åtgärder(åtgärder) för att dessa direktiv skall kunna följas. Der är orimligt att kräva, att fullmäktige härvid ej skulle få göra bruk av sitt

⁸⁸ Se samme

⁸⁹ Referert i Svenska Dagbladet 15. Juli 1957.

⁹⁰ Arntzen (1958), s. 32

eget omdöme utan helt rätta sig efter regeringens önsknings. I föreliggande fall ansåg fullmäktigemajoriteten, att en räntehöjning var nödvändig men att en överläggning med regeringen härom kunde befaras äventyra ett lyckligt genomförande av den samma. Det var därför de valde att ställa regeringen inför fullbordat faktum.

Det är naturligtvis önskvärt, att samråd äger rum mellan riksbanksledning och regering, när det är fråga om ett så viktig avgörande som en höjning av räntan. Men om det härvid skulle visa sig, att till och med representanter för samma parti inom Riksbanken och regeringen har olika mening, bör regeringen respektera de från Riksbanken framförda åsikterna (oppfattning). Skulle riksbankfullmäktige anses vara skuldiga att underordna sig regeringen, vore det lika så gott avskaffa hela fullmäktigeinstitutionen och göra Riksbanken till ett regeringens ämbetsverk. Så länge vårt penningväsende ej omorganiserats på detta sätt, bör fullmäktige slå vakt om sin rätt att bestemma över räntan.⁹¹

Argumentasjonen i etterkant av «rentekuppet» var altså delt i Sverige. På den ene siden ønsket regjeringen å kunne overstyre Riksbankens mulighet til å fastsette renten på egenhånd. På den andre siden støttet samfunnsforskere og jurister Åsbrinks initiativ til å heve renten på selvstendig grunnlag. I sine memoarer fra det politiske liv, forteller den tidligere statsminister Erlander om sitt syn på hvor selvstendig sentralbanken egentlig burde være:

Fortfarande anser jag det orimligt att inte regeringen blev underrättad. Regeringens finanspolitik och Riksbankens kreditpolitik är båda instrument i den ekonomiska politik som regeringen ensam får bära ansvaret för. Det betyder inte att Riksbanken skall ta order från regeringen. I en förhandling har en riksbankschef en oerhört stark position, eftersom han alltid kan lämna sin post, vilket i ett krisläge kan betyda mycket stora svårigheter för regeringen. En sådan kris tar inte regeringen i onödan.⁹²

3.4 Pengepolitikens renessanse

«Rentekuppet» ble starten på en pengepolitisk renessanse i Sverige. Fra da av ble pengepolitikk en integrert del av stabiliseringspolitikken. Fram til midt på 1970-tallet ble det utarbeidet et mønster i svensk økonomisk politik. Ved en høykonjunktur ble pengepolitikken strammet inn ved å høyne diskontoen, likviditetskrav, kassakrav og utlånstak, samt bruk av forhandlinger for å få gjennom frivillige avtaler med de private kredittinstitusjonene om begrensinger av kredittvolumet. Ved en lavkonjunktur, forsøkte Sveriges Riksbank og regjeringen å gjøre det motsatte, for slik å få fart på økonomien igjen. I denne politikken ble altså diskontoen og pengepolitikken igjen tatt i bruk aktivt. Lignende utviklingstrekk kan vi observere i Storbritannia.

I april 1955 annonserte den britiske regjeringen et ekspansivt budsjett, og oppfordret sentralbanksjef Cobbold til å få bankene til å redusere sine utlån for å unngå inflasjon. Bank of England var tilbakeholdne til regjeringens oppfordring om å pålegge finansieringsbankene

⁹¹ Arntzen (1958), s. 33

⁹² Wetterberg (2009), s. 360

kvantitative restriksjoner. På forsommeren nektet Cobbold derfor å innføre restriksjonene, og argumenterte med at dette kom til å bli for vanskelig for bankene å gjennomføre. I tillegg insisterte han på at praksisen med at kommunikasjonen mellom myndighetene og bankvesenet gikk gjennom sentralbanken, skulle opprettholdes. Cobbold kjørte en tøff linje overfor regjeringen, samtidig som han pleiet vennskapet med bankene i the City, Londons finanssentrum.

I 1956 nektet Cobbold igjen å pålegge finansieringsbankene likviditetsreservekrav, og påpekte at regjeringen måtte kutte i offentlige utgifter. En lignende kamp ble utkjempet året etter, da Treasury igjen ønsket at Bank of England skulle innføre kvantitative restriksjoner for bankene. Cobbold nektet, og pekte på at sentralbanklovens § 4(3) ga sentralbanken, og ikke Treasury, rett til å pålegge bankene direktiver. Cobbold tok imidlertid bankenes side i saken, og argumenterte som dem for å bruke renten i stedet for utlånstak. I september 1957 økte Bank of England renten til 7 prosent, til tross for regjeringens motstand.⁹³ Dette førte til økt tillit hos finansinstitusjonene i the City, og tilsvarende mistillit hos myndighetene.

City hadde mistenkt Bank of England for å være regjeringens redskap allerede i mellomkrigstiden, og nasjonaliseringen i 1946 økte mistroen til sentralbankens uavhengighet. Men bankene hadde tiltro til Cobbold, og stolte på at han ville ta side med bankene i City dersom det skulle oppstå en konflikt med regjeringen, noe han også gjorde. Den britiske sentralbanken fikk etter nasjonaliseringen rett til å forhandle på vegne av City med regjeringen. Denne forhandlingsretten viser at sentralbanken hadde en sterk posisjon hos de private bankene.⁹⁴ I et internt notat forklarte Cobbold sitt syn på samarbeidslinja og konsekvensene av for sterk offentlig inngripen i kredittsystemet: «I believe in the voluntary system by which our banking arrangements are run and I believe that once we get into direct Government interference in the credit system we run into very deep waters.»⁹⁵

Rob Butler, finansminister for de konservative fra 1951-55, hadde en tilsvarende mistro til Bank of Englands vilje til samarbeid med myndighetene. Robert Hall, rådgiver for Butler, skriver følgende i sin dagbok: «In addition the Bank of England haven't been as co-operative on monetary policy as they might have been. They have never been too keen on being tough with the Banks. Now the Governor tells the Chancellor that he *is* being tough with them ...»⁹⁶

Da de konservative kom i regjering med Winston Churchill som statsminister i 1951,

⁹³ Toniolo (1999), s. 18

⁹⁴ Kynaston (1995), s. 47

⁹⁵ Kynaston (1995), s. 47

⁹⁶ Kynaston (1995), s. 48

lot de Bank of England få utøve en mer selvstendig sentralbankpolitikk. De konservative kom til å sitte ved makten fram til Labour tok over etter valget i 1964. Som vi har sett, benyttet sentralbanksjef Cobbold seg av tilliten fra de konservative og førte en til tider opportunistisk politikk. Dette førte til uro i den konservative leiren, og myndighetene opprettet i 1957 Radcliffe-komiteen for å avklare hvilke virkemidler Bank of England kunne bruke. Høsten 1957 holdt sentralbanksjef Cobbold en tale for finanseliten i Mansion House of London. Her snakket han blant annet om bruken av renten og sine forhåpninger til Radcliffe-komiteen:

Bank rate and the other ingredients of monetary control are essential elements in general economic policy, but they are by no means the whole story and can only be effective if they are working in support of Government policy in other fields. The Radcliffe Committee are now examining all these matters and we look forward eagerly to their report.⁹⁷

3.5 Radcliffe-komiteen

Radcliffe-komiteen ble utnevnt av Treasury den 3.mai 1957 med en målsetting om å granske det fungerende penge- og kredittsystem i Storbritannia. Komiteen fikk navnet etter komiteens ordfører og formann, Lord Radcliffe. Bakgrunnen for komiteens arbeid var, i tillegg til den tidligere nevnte skepsisen fra myndighetene, den stigende inflasjonen i Storbritannia og fallende tillit til pundet utover 1950-tallet.⁹⁸

Komiteens innstilling kom i 1959 og påpekte at sentralbanken skulle være underlagt Treasury: «Monetary policy [...] cannot [...] pursue its own independent objectives. It is a part of a country's economic policy as a whole and must be planned as such. We are [...] dissociating ourselves from a view [...] that the central bank should be assured complete independence from political influence.» Alternativet med en helt fristilt og uavhengig sentralbank, hevdet Radcliffe-komiteen ville vært «out of harmony with the general conceptions of responsible government that prevail in this country».⁹⁹

Inntil 1946 var det private aksjeeiere som utnevnte sentralbanksjef og direksjon i Bank of England. Aksjeeiernes rettigheter og plikter var nedfelt i sentralbankloven av 1844. Som tidligere nevnt, tok Treasury over aksjene ved nasjonaliseringen i 1946. Fra da av var det regjeringen som utnevnte direksjon, representantskap og sentralbanksjef/visesentralbanksjef. Med nasjonaliseringen og den nye loven hadde derfor myndighetene loven på sin side da de argumenterte for at sentralbanken skulle føye seg for Treasury.

⁹⁷ Radcliffe (1959) Memoranda 1, s. 50

⁹⁸ Radcliffe (1959), s. 2

⁹⁹ Radcliffe (1959), s. 274

Etter at pengepolitikk igjen ble aktualisert på 1950-tallet, forsøkte både myndighetene og banken å utvikle og forbedre arbeidsfordelingen mellom institusjonene, under de gitte forutsetningene som den nye loven fra 1946 ga. Men loven, kommer det fram i Radcliffe-komiteens innstilling, var klar på at «the will of the Government [...] is paramount». Videre ble det pekt på at både myndighetene og banken «accepts the advantages of retaining in the Bank a separate organisation with a life of its own, capable of generating advice, views and proposals that are something more than a mere implementation of its superior's instructions».¹⁰⁰ Det ble altså lagt opp til en arbeids- og ansvarsfordeling mellom et suverent Treasury og en selvstendig, men underordnet sentralbank.

Denne arbeidsfordelingen ble sett på som tilfredsstillende av Radcliffe-komiteen, Sentralbanken var en av de viktigste autoritetene i formingen og utøvelsen av pengepolitikken. Men i innstillingen ble det vist til at de verktøyene sentralbanken satt på, ikke var de eneste med innflytelse i pengepolitikken. Det var derfor viktig med samordning mellom banken og myndighetene på dette området:

It follows therefore that effectively to plan and implement the monetary policy of the country as a whole requires a constant co-operation, strategic and tactical, between the central bank on the one hand and those responsible for alternative or supplementary monetary measures, essentially the Treasury and the Board of Trade, on the other. More than that, monetary policy, as we have conceived it, cannot be envisaged as a form of economic strategy which pursues its own independent objectives. It is a part of the country's economic policy as a whole and must be planned as such [...] It follows that this policy, whatever form it may take from time to time, must include the general planning of monetary policy and monetary operations and that the policies to be pursued by the central bank must be from first to last in harmony with those avowed and defended by Ministers of the Crown responsible to Parliament.¹⁰¹

Radcliffe-komiteen gikk imidlertid ikke inn for at Bank of England skulle være et underdepartement av Treasury. Dette ville vært en feilslutning, kom det fram i rapporten. Blant annet lå retten til å fastsette renten i banken, selv om myndighetene i prinsippet hadde myndighet til å pålegge banken direktiver: «Section 4 (1) of the Bank of England Act, 1946, gives the Treasury the power to issue directions to the Bank of England on the Bank Rate, but the power has never been exercised; since the passing of the Act the decision about a change in Bank Rate has been taken by agreement on each occasion.»¹⁰² Siden det var sentralbankens oppgave å styre diskontomarkedet, var det viktig at banken hadde gode kontakter i markedet. I tillegg var det dessuten viktig at banken var i stand til å overvåke og føre tilsyn med markedet, kom det fram i rapporten:

¹⁰⁰ Radcliffe (1959), s. 272

¹⁰¹ Radcliffe (1959), s. 273

¹⁰² Radcliffe (1959), s. 122

The bank combines the exercise of [its] paternalistic supervision with a conviction that the discount market operates with smoothness and efficiency which no alternative mechanism could provide, and which is indispensable for the financing of the Government and for London's position as an international financial centre. Like a good parent, therefore, the Bank does its best to help its children in maintaining the position that they have established, while reserving the right to keep the children in order.¹⁰³

Også sentralbanksjefens posisjon i hele det britiske økonomisk-politiske systemet ble diskutert. Her ble det framhevet at sentralbanksjefen satt på mye kunnskap som var verdifull for både offentlig og privat sektor: «Under the influence of one of its recent Governors the Bank has become a reservoir of knowledge of personnel in financial business and even in the wider circles of commerce and industry.»¹⁰⁴ Det ble pekt på at den britiske sentralbanksjefen og hans medarbeidere ofte ble konsultert, både av myndighetene og private aktører i forbindelse med nyansettelser i viktige posisjoner. I denne sammenheng veide sentralbanksjefens vurderinger tungt: «The Bank is still very frequently consulted on key appointments and its positive advice, if given, is not lightly disregarded. As it works today, there is no element of dictatorship in this; it continues because men at the top of the Bank are acknowledged to have an intimate knowledge of the British financial system in all its ramifications.»¹⁰⁵

Radcliffe-komiteen argumenterte altså for at Bank of England skulle ha en viss grad av institusjonell uavhengighet, men at det til syvende og sist var Treasury som måtte stå ansvarlig for den økonomiske politikken i Storbritannia. For å få til dette, var komiteen av den oppfatning at kommunikasjon og tydelig arbeidsdeling mellom banken og myndighetene var svært viktig:

If then the function of the central bank is clearly seen to be that of acting as a highly skilled executant in the monetary field of the current economic policy of the central government, the problem of finding a proper relationship between the two resolves itself into one of making sure that the exchanges between the two bodies are organized in such a way that the Bank contributes to the Government's discussions on policy the advice and suggestions which its unique operational experience and contacts qualify it to offer, while the Government on its side is careful to associate the Bank with the formation of those decisions on economic policy in which monetary operations are capable of taking a part.¹⁰⁶

Etter at Radcliffe-komiteens rapport ble lagt fram i 1959, ble samarbeidsklimaet mellom

¹⁰³ Radcliffe (1959), s. 122

¹⁰⁴ Radcliffe (1959), s. 124

¹⁰⁵ Radcliffe (1959), s. 124

¹⁰⁶ Radcliffe (1959), s. 274

myndighetene og sentralbanken forbedret. Komiteen la opp til et bredere samarbeid, ikke bare mellom finansministeren og sentralbanksjefen, men også på et teknisk nivå mellom institusjonene. Bank of England fikk utvidet sin økonomiske og statiske avdeling til 200 ansatte og sentralbanken ble representert i Treasurys budsjettkomité. Dette var utvilsomt med å styrke bankens posisjon vis á vis Treasury. Samtidig skulle sentralbanken bli mer utadvendt og publisere den omfattende rapporten *Quarterly Bulletin* regelmessig, med artikler, taler fra sentralbanksjefen og andre viktige personer, kommentarer til økonomiske og pengepolitiske forhold og betraktninger rundt nyprodusert statistikk fra sentralbanken.¹⁰⁷

Radcliffe-komiteen kom til å bli toneangivende for penge- og kredittpolitiske utredninger i andre land. I Norge satte man ned en lignende komité, Den penge- og kredittpolitiske komite, etter mønster fra Radcliffe-komiteen. Dette blir behandlet i neste kapittel. Komiteen avklarte til dels forholdet mellom myndighetene og sentralbanken i Storbritannia. Det ble klart at banken skulle ha en forholdsvis sterk posisjon innenfor de avhengige rammene som myndighetene la opp til. Rapporten levnet lite tvil om at det var myndighetene som skulle stå ansvarlige for landets økonomi. Uttrykket *central bank independece within government*, er dekkende. Også i Norge forsøkte sentralbankledelsen til en viss grad å utøve en uavhengig sentralbankpolitikk. Selv om pengepolitikken lå i dvale i Norge, var sentralbanksjef Brofoss våken. Hans viktigste virkemidler fram mot 1960, var bruken av avtaler i kredittpolitikken, samt å sette dagsordenen i den økonomisk-politiske debatten via sine årstaler.

3.6 «Ærede representantskap»

Den 20. februar 1956 holdt Erik Brofoss sitt første foredrag for Norges Banks representantskapsmøte. Sentralbanksjefens årstale var en oppsummering over året som var overstått, og en egnet arena for komme med synspunkter og eventuell kritikk av myndighetenes disposisjoner i den økonomiske politikken.

Et viktig tema for talen var naturlig nok tanker rundt gjennomføringen av februariltakene. Brofoss forklarte at «vårt land står [...] ikke i noen særstilling ved å ha måtte sette i verk en rekke tiltak med sikte på å bremse på en overkonjunktur. Vi måtte gå lenger enn mange andre land».¹⁰⁸ En av Brofoss' forklaringer på at norske myndigheter måtte gå lenger enn andre land, var at den internasjonale høykonjunkturen kom til landet på toppen av et allerede meget sterkt oppdrevet aktivitetsnivå. Høykonjunkturen det vises til, kom i

¹⁰⁷ Kynaston (1995), s. 78

¹⁰⁸ Norges Banks beretning 1955, s. 46

kjølvannet av Korea-krigen. I Norge slet myndighetene med prisstigningstendenser, en anstrengt valutasituasjon og underskudd i utenriksøkonomien.¹⁰⁹ Brofoss forklarte at investeringene i Norge var så «åpenbart i utakt med utviklingen i andre land» og at tiltakene derfor tok sikte på å begrense investeringsvolumet i Norge. Som tidligere nevnt var målet med februariltakene blant annet å redusere og binde opp bankenes likviditet gjennom å begrense deres utlånsevne, samtidig som etterspørselen etter kreditt ble forsøkt redusert både ved renteøkningen og investeringsavgiftene. Hevingen av renten skulle dessuten stimulere til økt sparing.

Virkningene av februariltakene ble imidlertid ikke så effektive som ønsket. Brofoss forklarte i sin årstale at «norsk økonomi fremdeles bærer preg av å være anstrengt».¹¹⁰ Han pekte blant annet på at det fortsatt var et betydelig underskudd på betalingsbalansen, til tross for en økning av eksporten og en fallende import i løpet av 1955. Særlig siste kvartal av året ble trukket fram som et tegn på at situasjonen var på bedringens vei og at «vi er på god veg til å rette opp skjevheten i vår utenriksøkonomi».¹¹¹ Rentehevingen skulle dempe etterspørselspresset etter kreditt. Brofoss trakk fram at renten ikke var et så effektivt virkemiddel som de tiltakene som begrenset bankenes utlånsevne:

Etter de undersøkelser Norges Bank har foretatt, blant annet ved konferanser med et stort antall banker, synes det å være på det rene at renteforhøyelsen bare i meget liten grad har redusert etterspørselen etter kreditt. Når kredittekspsjonen likevel er blitt stanset, skyldes dette at de tiltakene som tok sikte på å påvirke bankenes utlånsevne, har vært langt mer effektive. Mye av avgjørende betydning har vært den positive medvirkningen fra bankenes side til kredittinnstramningen.

Her kommer tanken om å inkludere bankene i forhandlinger, og komme fram til frivillige avtaler mellom kredittinstitusjonene og myndighetene fram hos Brofoss. Det frivillige avtalesystemet kom til å bli viktig gjennom hele hans tid som sentralbanksjef.

Erik Brofoss var tilhenger av lavrentepolitikken, selv om han argumenterte for rentehevingen i forbindelse med februariltakene. Han pekte i sin tale på at renten ikke alltid er et hensiktsmessig virkemiddel, og at loven om innskuddsreserver var et mer egnet virkemiddel for å påvirke bankenes utlånsevne. Bestemmelser om innskuddsreserver i sentralbanken ble brukt i USA og i en rekke andre vesteuropeiske land.¹¹² For Brofoss var det viktig at avtaler om innskuddsreserver måtte arbeides fram i Samarbeidsnemnda. Gjennom

¹⁰⁹ Lie (1995), s. 243

¹¹⁰ Norges Banks beretning 1955, s. 47

¹¹¹ Se samme

¹¹² Se samme

drøftelser i Samarbeidsnemnda og kontakt med bankene klarte man etter hvert å komme fram til enighet og forståelser om de alminnelige retningslinjene for utlånspolitikken, samt at bankene fikk en aktiv rolle i gjennomføringen av disse.

På midten av 1950-tallet var man på utkikk etter nye virkemidler. Bruken av frivillige avtaler med loven om innskuddsreserver som trussel kom til å bli viktig helt fram til den nye kredittloven ble innført i 1965. I tiåret etter Brofoss sin første årstale, argumenterte han for å bruke dette virkemiddelet. Avslutningen på årstalen for 1955 er en tydelig appell til myndighetene om å bruke det frivillige avtalesamarbeidet, og samtidig en oppfordring til bankene om å overholde de første kredittavtalene som ble inngått i Samarbeidsnemnda i desember 1955:

Samarbeidsnemnda er etter hvert utviklet [til å bli] et organ for felles vurderinger av utviklingen og av behovet for pengepolitiske tiltak. Det må også i fremtiden være et sentralt hjelpeorgan for en aktiv penge- og kredittpolitikk bygd på et helhetssyn. Men det avgjørende vil være om det er mulig for det store antall av kredittinstitusjoner å omsette alminnelige retningslinjer i en praksis som tilfredsstiller dette helhetssyn. Store krav stilles til den enkelte kredittinstitusjons innsikt og skjønnsomhet. De kommende to år vil bli en avgjørende prøve på hvor stor del av samspillet i pengepolitikken kan overlates til kredittsystemets private institusjoner.¹¹³

3.7 Avtalesamarbeidet etableres

I desember 1955 ble partene i Samarbeidsnemnda enige om en kredittavtale der det ble fastsatt kvantitative rammer for forretnings- og sparebankenes utlån. Avtalens utforming var inspirert av lignende avtaler i Sverige og Storbritannia.¹¹⁴ Her ble det for første gang satt tak på bankenes utlån, og bankene gikk med på at de skulle holde nivået på utlånene i de neste to årene på samme nivå som de hadde ved utgangen av 1955.¹¹⁵ En forutsetning for den første kredittavtalen, var at myndighetene skulle la være å bruke lovverket overfor kredittinstitusjonene. Regjeringen kom ikke til å fremme forslag om å skjerpe lovgivningen om kassereserver, eller innførte plasseringsplikt for livsforsikringsselskapene.

Kredittavtalen fra 1955 la begrensninger på bankenes utlån. Samtidig skulle bankenes økning i innskuddsmasse plasseres i statskasseveksler og i statsobligasjoner. Livsforsikringsselskapene påtok seg å overta to større statslån, mens sparebankene skulle plassere minst halvparten av innskuddsøkningen i obligasjoner utlagt eller garantert av staten.¹¹⁶

¹¹³ Se samme

¹¹⁴ NOU 1983:39, s. 125

¹¹⁵ Lie (1995), s. 278

¹¹⁶ NOU 1983:39, s. 125

For Brofoss var den første kredittavtalen starten på et tiår med avtalesamarbeid mellom myndighetene, kredittinstitusjonene og Norges Bank. Forhandlingene i forbindelse med avtalene kom til å bli viktige for Norges Bank, som hadde hatt en begrenset rolle i den økonomiske politikken etter krigen. Den første kredittavtalen kom i stand gjennom forhandlinger i Samarbeidsnemnda, og det var også her kredittavtalene kom til å bli forhandlet fram i de neste ti årene. Brofoss var leder av nemnda, og Norges Bank hadde sekretariatet. Dette førte til, som Einar Lie skriver i Finansdepartementets historie fra 1945 til 1965, at sentralbanken og sentralbanksjefen fikk «en ny og langt mer framskutt stilling i penge- og kredittpolitikken».¹¹⁷

I 1960 oppsummerte Brofoss de første årene med avtalesamarbeid i Norge. Han bemerket at kredittinstitusjonene ikke helt hadde oppfylt avtalene, men at han fortsatt hadde stor tro på bruk av avtaler framfor en strengere lovgivning. Forretningsbankene hadde, til tross for avtale om utlånstak, økt utlånene med ca 300 millioner kroner (6,2 prosent) fra 1956 til 1958 utover «taket». Sparebankenes utlån økte i den samme perioden med 16,3 prosent.¹¹⁸ Brofoss viste videre til at forsikringsselskapene hadde overtatt obligasjoner i samsvar med avtalen, men at sparebankene lå betydelig under den avtalte prosentsats.

Utlånsøkningen som fant sted ga ikke særlig utslag i uheldige pressvirkninger, påpekte Brofoss. Han satte dette i sammenheng med konjunkturtilbakeslaget i 1958, og forklarte at tilbakeslaget «ville i alle tilfeller ha motivert endringer i pengepolitikken».¹¹⁹ Dette kunne gjøres forholdsvis uformelt etter drøftelse i Samarbeidsnemnda. Dette var, ifølge Brofoss, et godt eksempel på den fleksibiliteten en kunne oppnå i pengepolitikken gjennom avtaler, og at endringer av retningslinjene for utlånspolitikken kunne finne sted etter felles vurderinger i Samarbeidsnemnda. Ifølge Brofoss var «en av hovedfordelene ved en avtale at myndigheter og kredittinstitusjoner påtar seg et felles ansvar for vurderingen av den økonomiske situasjon».¹²⁰

Uten konsultasjoner og felles diskusjoner ville det være forholdsvis lett å si at myndighetenes vurderinger var uriktige, og spesielt at det var noe galt med timingen av tiltak. Gjennom uformelle diskusjoner i Samarbeidsnemnda ble det åpnet opp for en friere meningsutveksling og det ble lettere for de involverte parter å legge fram interne opplysninger, enn om man kun skulle basere seg på formelle uttalelser, hevdet Brofoss. I tillegg til man fikk en mer åpen arena for meningsutveksling, ga diskusjonene større forståelse

¹¹⁷ Lie (1995), s. 278

¹¹⁸ Forelesninger i penge- og finanspolitikk av Erik Brofoss, 1960, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

¹¹⁹ Forelesninger i penge- og finanspolitikk av Erik Brofoss, 1960, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

¹²⁰ Forelesninger i penge- og finanspolitikk av Erik Brofoss, 1960, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

for berettigelsen av iverksatte tiltak. Dette gjaldt ikke bare større forståelse overfor myndighetene, men også at det blant kredittinstitusjonene kunne være uenighet om hvilke virkemidler som skulle brukes. Det ble da altså ikke bare kompromiss mellom myndighetene og kredittinstitusjonene, men også kompromiss mellom de forskjellige kredittinstitusjonene. Men den viktigste fordelene med avtalesamarbeidet var, ifølge Brofoss, at kredittinstitusjonene ble bevisst sitt samfunnsansvar:

Et viktig moment er [...] at kredittinstitusjonene gjennom slike samarbeidsutvalg får en klarere forståelse av den spesielle stilling de inntar som viktige organer i samfunnsmaskineriet. Deres utlåns- og investeringspolitikk vil være bestemt av fortjeneste – og sikkerhetsmotiv, men de har fått en forståelse av at de må anlegge et videre syn på sin virksomhet [...] Kredittinstitusjonene vil få en større forståelse for at deres disposisjoner har betydning både for den økonomiske utvikling i sin alminnelighet, og spesielt for prisutviklingen. De får et medansvar. Det er, som den amerikanske riksbanksjef uttrykker det, skapt «new benchmarks» for kredittinstitusjonenes virksomhet. Samtidig er det også viktig å peke på den betydning det har at kredittinstitusjonene får anledning til å gi uttrykk for sin mening om myndighetenes disposisjoner. Det gjelder ikke minst i Norge omfanget av den virksomhet som statsbankene bør drive.¹²¹

3.8 Fra minister til direktør

Kritikerne var meget skeptiske da Erik Brofoss tok over roret i Norges Bank. En av de mest sentrale strategene fra Arbeiderpartiet skulle nå styre sentralbanken, og man fryktet at Norges Bank ville bli totalt underlagt de politiske myndighetene. Frykten var ikke ubegrunnet, og Brofoss samarbeidet utvilsomt nært med sine gamle kollegaer i partiet og embetsverket i sine første år i Norges Bank. Men samtidig ble Brofoss raskt en sentralbanksjef som ikke var redd for å ytre sine meninger om myndighetenes disposisjoner. Et viktig punkt i denne sammenheng er bruken av frivillige avtaler i kredittpolitikken, og Samarbeidsnemnda som arena for forhandlinger av disse avtalene.

Brofoss' tro på det frivillige avtalesamarbeidet ble ikke møtt med like stor begeistring i Finansdepartementet. Politikerne og økonomene i departementet ønsket å bruke lovverket overfor kredittinstitusjonene, mens Brofoss hadde større tiltro til et smidig avtalesamarbeid, der trusselen om å bruke loven fungerte som «ris bak speilet». Et problem for Brofoss var imidlertid at det var Finansdepartementet som satt med dette riset, og at Brofoss selv var redusert til å lede forhandlingene i Samarbeidsnemnda, uten mulighet til å pålegge kredittinstitusjonene sanksjoner. Utover 1960-tallet kom Brofoss til å fortsette kampen for Samarbeidsnemnda, en kamp han kom til å tape.

¹²¹ Forelesninger i penge- og finanspolitikk av Erik Brofoss, 1960, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

Det tok ikke lang tid før den borgerlige pressen forsto at Brofoss ikke kom til å bli like lydig overfor regjeringen som de fryktet. Men samtidig innså pressen at det kom til å bli vanskelig for Brofoss å føre en uavhengig sentralbankpolitikk når han selv hadde vært med på å frata sentralbanken mange viktige verktøy for å kunne utøve en uavhengig politikk:

Det skal bli andre greier nå. Norges Bank skal igjen bli det sentrale pengepolitiske institutt. Og dertil vil vi si: Det var på tide! Men hvem er det som har ansvaret for at Norges Bank og dens ledelse er blitt derangert til ekspedisjonskontor for sedler og valuta uten innflytelse på disses inn- og utgang, og derved også er brakt ut av stand til å skjøtte sin oppgave nr. 1, å ta vare på kronens verdi? Svaret er: Brofoss. Det han har satt seg som oppgave når han nå skal forvalte sitt bo i Norges Bank er altså å gjøre godt det han har forvoldt av skade som finansminister.¹²²

Sentralbankene i Norge, Sverige og Storbritannia kom definitivt tilbake i siste halvdel av 1950-tallet. En kan ikke si at de gjentok den uavhengige stillingen de hadde i mellomkrigstida, men i lys av *central bank independence within government*, ble sentralbankenes uavhengighet forsterket i denne perioden. Dette har sammenheng med sterke sentralbanksjefer. Samtidig ble det politiske klimaet også noe endret. De strenge reguleringene begynte å oppheves på 1950-tallet, samtidig som økonomien vokste. Dette ga rom for sentralbanksjefene. De kunne etter hvert begynne å kritisere de politiske myndighetenes disposisjoner. I den umiddelbare etterkrigstida var ikke dette mulig. Med en mer normalisert hverdag kunne sentralbankene, med sentralbanksjefene i førersetet, begynne å hevde sin egen uavhengighet. Når man tippet over til 1960-tallet, så man frem mot fortsatt økonomisk vekst og stabilitet. For sentralbankene kom det neste tiåret til å bli viktig for deres mulighet til utøve en uavhengig sentralbankpolitikk.

¹²² Argentarius i VG 24.2.1955

4.0 Fra samarbeid til lov. 1960-1965

Med de første kredittavtalene fikk Norges Bank en viktigere posisjon i utøvelsen av økonomisk politikk i Norge etter krigen. Som formann i Samarbeidsnemnda, hadde Erik Brofoss en langt mer framskutt rolle på den kredittpolitiske scene. Denne rollen kom Brofoss raskt inn i – han ville ikke ende opp som en kasserer for embetsverket i Akersgata. Finansdepartementet var imidlertid mindre interessert i å måtte forhandle fram løsninger med kredittinstitusjonene og Norges Bank. For både embetsverket og politisk ledelse framsto Samarbeidsnemnda i stor grad som en parlamentarisk blindtarm - nemnda hadde myndighet på et område hvor departementet og politikerne hadde ansvaret. Med Brofoss i Norges Bank, hadde nemnda blitt langt mer politisk. I tida under Jahn, bar den mer preg av å være en uformell møteplass. Brofoss hadde økt Samarbeidsnemndas viktighet, og dette bekymret embetsverket. Selv om det var de som satt med revolveren på bordet under forhandlingene, ønsket departementet å få i stand en mer effektiv penge- og kredittpolitisk rådgivning som åpnet for å bruke en rekke virkemidler overfor bankene.

Brofoss var innforstått med at det var de politiske myndigheter som skulle stå ansvarlig for landets penge- og kredittpolitikk. Samtidig så han verdien i å involvere partene til forhandlinger for å komme fram til denne politikken. I disse forhandlingene var sentralbanksjefen det selvfølgelig midtpunkt. Koordinatoren Brofoss kjempet for å lovfeste og beholde Samarbeidsnemnda. Men utover 1960-tallet overholdt ikke kredittinstitusjonene avtalene, og styringsøkonomene i Finansdepartementet fikk til slutt gjennom en ny penge- og kredittpolitisk lov som betydde kroken på døra for Samarbeidsnemnda. Brofoss' tiårige prosjekt ble skrinlagt og han mistet mange av sine tråder der han, ifølge seg selv, satt som «snoremester» i norsk økonomisk politikk.¹²³

I Sverige var situasjonen en annen. Her var avtalesamarbeidet institusjonalisert med månedlige møter i regi av Riksbanken. Her kunne sentralbanksjef Åsbrink true, straffe og formane bankene til å følge opp myndighetenes og Riksbankens politikk. Ved å se over grensa til Sverige, ble det klart for Brofoss at avtalesamarbeidet og Samarbeidsnemnda var verdt å kjempe for. I tillegg tok sentralbanken i bruk mer markedskonforme verktøy som strafferente i den svenske penge- og kredittpolitikken. Samtidig minsket presset fra de politiske myndighetene mot sentralbanken med etableringen av AP-fondene og innføringen av omsetningsavgiften. I løpet av de første fem årene av 1960-tallet utvikles dermed forholdet

¹²³ Bang og Holter (1991), s. 92

mellom sentralbanken og myndighetene i en annen retning i Norge enn i Sverige.

I 1959 slo Radcliffe-komiteen i Storbritannia fast at sentralbanken skulle være underordnet de politiske myndighetene. Komiteen oppfordret dessuten Bank of England til å bli en mer åpen institusjon. Ved å begynne å publisere sine Quarterly Bulletins fra 1960 ble bankens arbeid mer tilgjengelig for utenforstående. Dette var utvilsomt med på å bryte ned noen av mytene om sentralbanken som fantes hos embetsmenn og politikere. Samtidig ble den statistiske avdelingen i banken kraftig utvidet, og både the City og Treasury ble slik knyttet nærmere til banken. I lys av avhengighet/uavhengighet kan man si at Bank of England ble en mer *levende* del av Storbritannias økonomiske politikk. På tross av en del politiske diskusjoner med statsminister Wilson fra Labour, festet ikke de britiske myndighetene grepet ytterligere om sentralbanken. 1960-tallet skulle dessuten bli tiåret der nye, monetaristiske ideer bredte om seg i sentralbanken, og i 1971 ble mange reguleringer i kredittpolitikken fjernet under banneret «Competition and Credit Control». ¹²⁴

4.1 Kredittpolitikken under lupen

Etter at den første kredittavtalen løp ut i 1957, ble partene i Samarbeidsnemnda enige om ettårige kredittavtaler fram til 1960. I avtalene fra september 1958 til juli 1961 var det imidlertid ingen bestemmelser om utlånsrammer for bankene. Dette må sees i lys av tilbakeslaget i den norske økonomien i 1958. ¹²⁵ Kredittavtalene fra slutten av 1950-tallet og fram til 1962 inneholdt heller ingen regulering av bankenes utlån i utenlandsk valuta. En stadig lettere tilgang på kortsiktige kreditter i det såkalte eurodollarmarkedet på begynnelsen av 1960-tallet gjorde det mulig for de norske bankene å øke opplåningen i utlandet, for så å låne ut disse midlene på det norske markedet. Eurodollarmarkedet oppsto rundt 1960 som følge av valutaunderskudd i USAs utenriksregnskap og innføring av konvertible valutaer i Vest-Europa. Dette førte til stor utstrømning av dollar fra USA, og det oppsto et marked for opplåning av dollar i Europa. På grunn av kraftig etterspørsel etter lån i Norge, kom eurodollarmarkedet til å bli en kilde til avkastning for bankene og en kilde til irritasjon for myndighetene. ¹²⁶

Dette smutthullet i kredittavtalene ga bankene økt avkastning, samtidig som myndighetene oppfattet virksomheten som en svekkelse av intensjonene i

¹²⁴ Bank of England (1984), s. 31

¹²⁵ Knutsen (2007), s. 301

¹²⁶ Munthe (1966), s. 404

kredittpolitikken.¹²⁷ Norges Bank og Erik Brofoss så også på denne lånevirkksomheten som både naivt og dumt fra bankenes side. Misnøyen overfor bankenes valutalån kom tydelig fram i et brev fra Brofoss til direktør Gabriel Kielland i IMF den 5. juli 1962: «Det som bekymrer meg, er at bankene øyensynlig oppfatter euro-dollar-markedet som noe evigvarene.»¹²⁸ Brofoss skrev videre at opplåningen kunne få konsekvenser: «Jeg har da på ny i konferansene i de siste dager gjort det klart at om bankene vil disponere på basis av den oppfatning og deres oppfatning skulle vise seg å være uriktig, må de være forberedt på å bære konsekvensen av det.»

Til tross for uenigheter rundt valutalånene og annen kredittpolitisk uro, som blir behandlet seinere i teksten, kom man i september 1960 fram til en rammeavtale for 1960-1964. Rammeavtalen kom på plass i regi av Samarbeidsnemnda og trakk opp retningslinjene for penge- og kredittpolitikken gjennom hele femårsperioden. Avtalen fungerte som ramme for de årlige kredittavtalene i perioden. For Norges Banks del, var denne rammeavtalen viktig. I Samarbeidsnemnda ble det nemlig foreslått at Norges Bank skulle avgi innberetning til Finansdepartementet om de private kredittinstitusjonenes virksomhet, og at denne beretningen skulle legges fram for Stortinget. Dette ble gjort for første gang i 1961, og praksisen ble fulgt fram til 1966. Denne innberetningen framhevet Norges Banks posisjon som leder av Samarbeidsnemnda, og var med på å gi sentralbanken en viktig posisjon i utformingen av penge- og kredittpolitikken i Norge.

En av forutsetningene for at man ble enige om rammeavtalen i 1960, var at myndighetene ikke skulle ta i bruk ny kredittpolitisk lovgivning, uten å ha diskutert dette i Samarbeidsnemnda. Trusselen fra myndighetene om å få på plass en slik lovgivning må ha vært utslagsgivende for at kredittinstitusjonene gikk med på rammeavtalen. Dette kommer tydelig fram i et intervju med Bankforeningens formann Sjur Lindbrække i *Norsk Handel*, der Lindbrække uttrykker lettelse over at «vi har vunnet tid» med kredittavtalen.¹²⁹

Erik Brofoss var en markant tilhenger av avtalesystemet, og hans arbeid for å få på plass rammeavtalen ga resultat. Brofoss var klar over at Finansdepartementet og den nye finansministeren Petter Jakob Bjerve, ønsket å få på plass en ny penge- og kredittpolitisk lov som utvidet departementets muligheter til å detaljstyre

¹²⁷ NOU 1983:39, s. 126

¹²⁸ Brev til G. Kielland, 5.7.1962, eskenr DC 67 i Brofossarkivet

¹²⁹ Knutsen (2007), s. 303

kredittpolitikken. Det var derfor viktig for Brofoss å få kredittinstitusjonene til å overholde de inngåtte avtalene, slik at økonomene i departementet ikke fikk ytterligere vann på mølla. Brofoss forstod at det var i Samarbeidsnemnda Norges Bank kunne utøve en forholdsvis uavhengig politikk, og at denne uavhengigheten sto i fare for å forsvinne med en ny kredittlov. Finansdepartementets styringsoptimisme og departementets taktiske avgjørelser fikk det glatte lag fra Brofoss, som hevdet at «Finansdepartementets folk neppe kan sies å være gode strateger, og for den saks skyld heller neppe gode psykologer».¹³⁰

En annen betent problemstilling på begynnelsen av 1960-tallet var innstillingen om en ny banklovgivning fra Frihagen-komiteen. Dette var en offentlig oppnevnt komité med Anders Frihagen som formann, og komiteens arbeiderpartimedlemmer hadde gått inn for statlig representasjon i privatbankenes styrer. Forslaget møtte sterk motstand fra bankvesenet, og førte til motsetninger innad i Samarbeidsnemnda. Frihagen var selv medlem i Samarbeidsnemnda gjennom sin stilling som formann i Bankinspeksjonen. Bankforeningens formann og medlem i Samarbeidsnemnda, Sjur Lindbrække, skal ha blitt så forarget over Frihagen-komiteens innstilling at han truet med å trekke seg fra nemnda og skrev et brev til Brofoss der han ga uttrykk for sin frustrasjon: «I all fortrolighet må jeg jo også i sannhetens navn ha lov til å si at Frihagen *gang på gang* har forsikret Fr. Moe og meg at slike forslag overhode ikke ville komme på tale.»¹³¹

Samtidig som Lindbrække kjempet mot Frihagen i Samarbeidsnemnda, tok Lindbrække til orde for at Samarbeidsnemnda burde ta initiativ til en kredittpolitisk komité, á la Radcliffe-komiteen i Storbritannia. I tillegg til argumentet om at slike utredninger var gjennomført i andre land, så nok Lindbrække helst at det var kredittinstitusjonene og Samarbeidsnemnda som burde iverksette en slik komité, og ikke Finansdepartementet. For å få i stand en objektiv og nøyaktig utredning ble fire eksperter oppnevnt for å se til at utredningen holdt et høyt nivå: Forskningssjef Odd Aukrust fra Statistisk sentralbyrå, direktør Morten Tuveng fra Næringsøkonomisk Forskningsinstitutt og professorene Eilif W. Paulson og Trygve Haavelmo. Dette ekspertpanelet kom imidlertid til å slite med sterke interne motsetninger. De fire uavhengige fagfolkene hadde fire forskjellige syn på hvordan kredittpolitikken burde gjennomføres i framtida. Mens Tuveng gikk inn for en mer klassisk pengepolitikk og

¹³⁰ Brev til G Kielland, Oslo 2.12.1960, eskenr DC 66 i Brofossarkivet.

¹³¹ Framstillingen i dette og neste avsnitt er basert på Lie (1995), s. 382-390

et mer markedsstyrt kredittmarked, argumenterte Aukrust for at Finansdepartementet måtte få på plass virkemidler «som virket både presist og raskt». Paulson trakk fram avtalesamarbeid i kredittpolitikken som den beste løsningen, mens komiteens fjerde medlem, Trygve Haavelmo, gikk til angrep på de øvrige medlemmenes teoretiske utgangspunkt. Ifølge han hadde særlig Tuveng og Aukrust for sterk tiltro til sitt teoretiske grunnlag, som Haavelmo mente at var en alt for forenklet versjon av virkeligheten og bare noe «Keynes hadde funnet på».¹³²

For Brofoss ble Frihagen-komiteens innstilling og uenighetene i Samarbeidsnemndas utredning en utfordring. Finansdepartementet kunne muligens ha utnyttet den anspente stemningen i Samarbeidsnemnda og fått gjennomført en skjerping av lovverket. Men på tross av disse urolighetene, fikk Brofoss på plass en femårig rammeavtale i 1960. Rammeavtalen ga Brofoss et pusterom fra Finansdepartementets styringsiver. Både kredittinstitusjonene og Brofoss fryktet, med rette, at departementet ville kjøre gjennom en ny kredittpolitisk lov som fjernet mesteparten sentralbankens og kredittinstitusjonenes medvirkning til utforming av kredittpolitikken. Dette kredittpolitiske pusterommet kom imidlertid ikke til å vare lenge.

4.2 Den penge- og kredittpolitiske komité

Det oppnevnes en komité til å utrede hvilke virkemidler i penge- og kredittpolitikken som det på bakgrunn av de økonomiske og institusjonelle forhold i Norge kan være hensiktsmessig å ta i bruk. I den utstrekning det er mulig skal komiteen gi en begrunnet preferering av de forskjellige virkemidler.

Dette var mandatet for Den penge- og kredittpolitiske komité da den ble opprettet i 1960. Komiteen ble ledet av Knut Getz Wold, visesentralbanksjef og nestformann i Norges Banks direksjon. Getz Wold-komiteen, som den ble kalt, var et offentlig utvalg som skulle utrede virkemiddelbruken i kredittpolitikken og komme med forslag til utformingen av en ny kredittpolitisk lovgivning. I tillegg til Getz Wold, var medlemmene i komiteen hentet fra Norges Handelshøyskole, LO, Universitetet i Oslo, Industriforbundet og de to bankforeningene.

Som i de tidligere nevnte komiteene, kom det også til å bli vanskelig å komme fram til konsensus i Getz Wold-komiteen. Innstillingen kom i desember 1963, og flertallet anbefalte at

¹³² Se samme

det ble vedtatt en ny kredittpolitisk fullmaktslov, der tilleggsreservekrav og plasseringsplikt skulle være å finne i myndighetenes verktøykasse. Regler om regulering av bankenes valutalån og bankenes plikt til å holde reserver basert på sin innskuddsmasse, ble foreslått skjerpet. I tillegg ble det lagt fram forslag om at forretningsbankene skulle pålegges plasseringsplikt på samme måte som forsikringsselskapene og sparebankene allerede var forpliktet til.¹³³ Samtidig som man ønsket å skjerpe lovverket, mente et flertall i komiteen at penge- og kredittpolitikken i framtida fortsatt burde bygge på avtalesystemet, men at avtalene burde kunne kombineres med visse lovbestemmelser.

Diskusjonen om avtalesystemet og Samarbeidsnemndas stilling kom i Getz Wold-komiteen til å fokuseres rundt spørsmålet om en fortsatt skulle basere kredittpolitikken på avtaler, eller om en burde treffe reguleringstiltak med hjemmel i lov. Komiteen delte seg i et flertall og et mindretall. Flertallet (Getz Wold, Dragland, Johansen, Løkke og Tveite) framhevet at det var myndighetene som hadde ansvaret for den økonomiske politikken, og at myndighetenes vurdering måtte være avgjørende. De argumenterte for at dersom tiltakene slo feil, måtte myndighetene bære ansvaret for det.¹³⁴ Etter flertallets syn kunne derfor ikke avtalesystemet betraktes som en permanent institusjon. Avtaleordningen ga muligheter for større selektivitet og effektivitet i kredittpolitikken enn et system basert på offentlige reguleringsbestemmelser. Samtidig argumenterte flertallet for at det «trengs en beredskapslovgivning som gjør det mulig å sette i gang de tiltak som myndighetene anser nødvendige, om en ikke skulle komme til enighet om utformingen av kredittpolitikken».¹³⁵

Mens flertallet anså det som mulig å forene lovgivning med et avtalesystem, betraktet mindretallet avtalesystemet som et bedre alternativ til en mer omfattende penge- og kredittpolitisk fullmaktslovgivning. Et av medlemmene av mindretallet, banksjef Fredrik Moe, gikk så langt som til å uttale at «etter min mening er en kombinasjon den sletteste løsning.» Han modererte etter hvert sitt syn, og kom fram til at avtalesystemet måtte «betraktes som et alternativ til en mer omfattende penge- og kredittpolitisk fullmaktslovgivning, og i valget mellom de to alternativer bør avtalesystemet foretrekkes».¹³⁶

4.3 Respons på komiteens innstilling

Økonomiavdelingen i Finansdepartementet utarbeidet raskt et notat med synspunkter på innstillingen fra Den penge- og kredittpolitiske komité. I notatet, som ble sendt til

¹³³ Lie (1995), s. 395

¹³⁴ Brofoss (1965), s. 12-15

¹³⁵ Se samme

¹³⁶ Innstilling fra den penge- og kredittpolitiske komité, s. 136

regjeringens medlemmer fra finansministeren, ble det diskutert om hvorvidt kredittpolitikken burde baseres på avtale eller lovbestemmelser. Her argumenterte Økonomiavdelingen for at det burde bli gitt uttrykk «for en noe mer kritisk holdning til fordelene ved det frivillige avtalesystem som kredittpolitikken har bygd på de siste år».¹³⁷

Skepsisen mot avtalesamarbeid er tydelig gjennom hele notatet, og det ble skrevet at «det er grunn til å tro at vi ikke lenger kan fortsette med kredittavtaler med kvantitative utlånsgrenser uten at dette vil skape mange problemer og få uheldige virkninger». Det ble argumentert med at ikke alle kredittinstitusjoner, som for eksempel private pensjonskasser og fond og private finansieringsselskaper, var representert i Samarbeidsnemnda.¹³⁸ Det ble også vist til at avtalesystemet var tungrodd, og at det tok for lang tid til å oppnå enighet om en avtale: «mens de økonomiske forhold og utviklingen tilsier en forholdsvis rask endring av kredittpolitikken.» Notatet avsluttes med at Finansdepartementet anbefales å følge flertallets i Getz Wold-komiteens forslag, men at departementet måtte forsikre seg om det fikk kontroll over alle de viktigste penge- og kredittpolitiske verktøyene:

En foreslår at Finansdepartementet i sin proposisjon slutter seg til komitéflertallets grunnsyn om at den fremtidige penge- og kredittpolitikk bygges på en kombinasjon av avtale og lovbestemmelser, men at det samtidig foretas en kritisk gjennomgang av avtalesystemets fordeler og ulemper. Samtidig bør departementet både direkte og indirekte la det gå klart fram at det forutsetter at flere av de lovbestemmelser som komiteen har foreslått normalt bør være i kraft og at avtalene bør supplere disse lovbestemmelsene. I første rekke bør likviditetsreservebestemmelsene settes i kraft og også bestemmelsene om plasseringsplikt bør settes i verk, i alle fall overfor pensjonskasser og pensjonsfond som det ikke er mulig å inngå avtale med. Emisjonsreguleringen forutsettes opprettholdt.¹³⁹

Finansdepartementet ga altså uttrykk for et ønske om at man burde fortsette samarbeidet med kredittinstitusjonene, selv om innholdet og formen ville ta preg av at nye virkemidler var blitt etablert ved lov. Ifølge departementet ville det være en fordel om nemnda kunne drøfte hvilke virkemidler som til enhver tid burde benyttes. De påpekte at det i framtiden kunne bli aktuelt å bruke virkemidler som ikke var foreslått lovfestet. Med tanke på en lovfesting av Samarbeidsnemnda, hevdet Brofoss at departementet «finner likevel ikke å burde ta opp forslag om dette».¹⁴⁰ For embetsverket var ikke bruken av avtaler i kredittpolitikken lenger et reelt og fullgodt alternativ. Den nye kredittloven var innen rekkevidde. Med en kredittlov for hånden kunne man gjerne samarbeide med kredittinstitusjonene, men da på egne premisser.

¹³⁷ Notat til Regjeringens medlemmer fra Finansministeren den 19.3.1964 i EE-arkiv, eskenr 18.

¹³⁸ Se samme

¹³⁹ Se samme

¹⁴⁰ Brofoss (1965), s. 12-15

Og kom man ikke fram til noen løsning, kunne kredittloven tas i bruk.

Norges Bank så annerledes på bruken avtaler, og flertallet av direksjonens medlemmer gikk inn for en kompromisslinje. I sin uttalelse om komiteens innstilling, foreslo sentralbanken at Samarbeidsnemnda skulle lovfestes, og at avtalene som ble forhandlet fram skulle være rettslig bindende. For å gjennomføre dette ble det foreslått at Stortinget skulle ta standpunkt til hvilke virkemidler som burde anvendes i kredittpolitikken, og få på plass en rammelovgivning. Rammelovgivningen skulle gi hjemmel for bruk av ulike virkemidler. Norges Bank så for seg at Samarbeidsnemnda årlig kunne inngå avtaler hvor man bestemte hvilke virkemiddel som skulle brukes og i hvor sterk grad:

Etter direksjonens mening burde det således være mulig å forene de betraktninger som flertallet gjør gjeldende, og de synspunkter mindretallet legger vekt på. Stortinget bør fastslå ved lov hvilke virkemidler som det skal være adgang til å ta i bruk. Samarbeidsnemnda får som oppgave å være et formidlingsorgan der en søker å finne fram både til den kombinasjon av virkemidler som kan anses påkrevd i den konkrete situasjon, og til den rette «dosering» av tiltakene.¹⁴¹

Getz-Wold komiteens innstilling ble ikke tatt godt imot hos de private kredittinstitusjonene. Johan Melander gikk langt i sin kritikk av komiteens tillit til politikernes og embetsverkets evne til å styre landets kredittpolitikk. Melander diskuterte innstillingen til ny lov i et internasjonalt perspektiv:

Det tør fortsatt være klart at dersom en lovgivning som her er skissert skulle bli vedtatt av det norske Storting, vil det derved være gitt Regjeringen en myndighet til å dirigere kredittvesenet efter politiske kriterier som går langt utover det man har sett i praksis i noe annet vest-europeisk land[...] Mens trenden i den internasjonale utvikling har gått i en liberalistisk retning ved begrensning av bruken av handelspolitiske virkemidler, står man nu i Norge i fare for et tilbakefall til en økonomisk politikk som [...] har dømt i andre land.¹⁴²

Melanders kritikk kom etter tjue år med planøkonomisk styring av den økonomiske utviklingen i Norge. Da man nærmet seg 1965, var det stadig flere som hadde ventet at kredittsystemet heller ville bli noe deregulert fremfor å bli ytterligere regulert. Flere private aktører ble derfor satt ut av det forslaget som nå lå på bordet. Melander selv mente at «en pengepolitisk lovgivning efter de prinsipper som flertallet i den norske pengepolitiske komité har utviklet, vil representere et vesentlig tilbakeskritt i statsplanøkonomisk retning. Skal et fritt næringsliv kunne utvikle seg, må det betjenes av et fritt kredittvesen».¹⁴³

¹⁴¹ Munthe (1966), s. 409

¹⁴² Fritt næringsliv – fritt kredittvesen, foredrag av Melander i Erververnes Oplysningsråd 24.11.1964. eskenr/1964 ØA/Riksarkivet

¹⁴³ Se samme

Flere parter fra «det frie kredittvesenet» som Melander refererte til, var også sterkt kritiske til Getz-Wold komiteens innstilling. Sparebankforeningen var i utgangspunktet enig i at den økonomiske situasjonen i landet burde granskes, for å finne ut hvilke økonomisk-politiske virkemidler som burde anvendes. Men foreningen var, som Melander, meget kritisk til de valg av virkemidler som Getz-Wold komiteen la opp til. I sin uttalelse til innstillingen fra den Penge- og kredittpolitiske komité, argumenterte Sparebankforeningen for at «under den omstillingsperiode som vår økonomi er inne i, bør pengepolitiske virkemidler ikke settes inn for å opprettholde de tidligere restriksjoner [...] Sparebankforeningen må [...] ta bestemt avstand fra det foreslåtte reguleringssystem på komitéflertallets premisser og med de virkemidler flertallet forutsetter».¹⁴⁴

Embetsverket og politikerne valgte å ikke følge oppfordringene fra Norges Bank og kredittinstitusjonene. Da loven ble vedtatt, ble det åpnet opp for at myndighetene kunne gå lenger med tanke på direkte regulering enn det avtalesystemet som Norges Bank skisserte. For Norges Banks uavhengighet var kredittloven et skudd for baugen, selv om sentralbanken ble gitt rett til å uttale seg om bruk av kredittpolitiske virkemidler før de skulle iverksettes. Men den overordnede og koordinerende rollen som sentralbanken hadde hatt gjennom Samarbeidsnemnda var tapt. Embetsverket i Akersgata hadde trukket det lengste strået, og de fikk gjennomslag for en «noe mer kritisk holdning til fordelene ved det frivillige avtalesystem» hos de politiske beslutningstakerne».¹⁴⁵

4.4 Ny kredittlov – Samarbeidsnemnda forsvinner

Den nye kredittloven, lov av 25. juni 1965 nr. 2 om adgang til regulering av penge- og kredittforholdene, trådte i kraft 1. juli 1965. Loven var en fullmaktslov som ga Kongen rett til å bruke en rekke nye pengepolitiske virkemidler. Kredittloven innledet et nytt avsnitt i kredittpolitikken, og var et viktig verktøy for regjeringen til å regulere kredittmarkedene. Utformet som en fullmaktslov, ga den Kongen rett til å bruke en rekke nye pengepolitiske virkemidler. Dette kom tydelig fram i lovens § 1:

Kongen kan i medhold av denne lov utferdige bestemmelser om likviditetsreserver, valutadekningsreserver, tilleggsreserver, plasseringsplikt, direkte utlånsregulering for visse institusjoner, høyeste rentesats for utlån og emisjonskontroll. Departementet kan utferdige bestemmelser om oppgaveplikt for den som driver virksomhet som går inn

¹⁴⁴ Sparebankforeningens uttalelse til innstillingen fra den Penge – og kredittpolitiske komité. 5.12.1964

¹⁴⁵ Notat til Regjeringens medlemmer fra Finansministeren den 19.3.1964 i EE-arkiv, eskenr 18.

under lov om finansieringsvirksomhet, og om plikt til å gi oppgaver over rentesatser.¹⁴⁶

Loven avløste den tidligere renteloven av 1953 og loven av 1952 om aksje- og sparebankers innskuddsreserver i Norges Bank. Som tidligere nevnt, hevdet de private kredittinstitusjonene at lovforslaget gikk for langt i å gi adgang til regulering av de private kredittinstitusjoners virksomhet. Norges Banks direksjon gikk også inn for en mer kompromissvennlig linje, og foreslo at Stortinget i lovs form skulle ta standpunkt til hvilke virkemidler som kunne tas i bruk. Kredittloven burde altså få karakter av en rammelov som ga hjemmel for bruk av ulike virkemidler. Kredittloven ble likevel vedtatt og seinere brukt av ulike regjeringer, både borgerlige- og arbeiderpartiregjeringer.

For representantene for kredittinstitusjonene i Den penge- og kredittpolitiske komité var den nye lovlinjen lite ønskelig. I stedet for lov, ønsket de å bruke mer generelle og indirekte virkemidler og kredittavtaler i penge- og kredittpolitikken. De så for seg at ved å bruke markedsoperasjoner og en aktiv diskonto- og rentepolitikk ville man oppnå de beste resultatene. Da den nye kredittloven likevel ble vedtatt, hevdet de at den åpnet for en detaljregulering av penge- og kredittforholdene som ikke var forenelig med et avtalesystem, og gikk ut av Samarbeidsnemnda da den nye loven trådte i kraft. Den nye fullmaktsloven, som kredittloven jo var, skapte diskusjon og forvirring blant de forhenværende deltakerne av Samarbeidsnemnda. Foruten Finansdepartementet vel og merke, som nå satt med alle kortene og kunne overkjøre bankene med bruk av de fullmaktene som loven åpnet opp for.

24. juni 1965 innkalte finansministeren representanter fra de private kredittinstitusjonene og Brofoss til møte for å diskutere situasjonen med hensyn til den nye kredittloven og Samarbeidsnemnda. Statsråden begynte møtet med å fortelle at den nye loven ville tre i kraft ei uke seinere, den 1. juli. Han forklarte videre at regjeringen anså kredittavtalen som var inngått i Samarbeidsnemnda for 1965 for bindende, og at de ikke ville ta i bruk den nye lovens fullmakter, dersom de andre partene anså avtalen for gjeldende. Eivind Erichsen fra Finansdepartementet mente at en forutsetning for ikke å bruke den nye loven i 1965, var at avtalen faktisk ble gjennomført.¹⁴⁷ Melander fra Den norske Bankforening hadde regnet med at den nye loven ikke ville gjelde før 1. januar 1966, og i det tilfellet ville både Samarbeidsnemnda og avtalen forstette ut året. Siden loven trådte i kraft allerede fra juli, ville nemnda opphøre, men Melander var enig i at kredittavtalen burde gjelde for resten av

¹⁴⁶ NOU 1983:39, s. 127

¹⁴⁷ Notat fra møte hos finansministeren den 24. juni, eskenr 18 i Eivind Erichsens arkiv

året, under forutsetning av at den nye loven ikke ble tatt i bruk. Til dette svarte statsråden at en «gjennomføring av avtalen jo i alle fall ville kreve kontakt mellom partene». Melander gikk med på det, men poengterte at dette kunne foregå utenom Samarbeidsnemnda. Brofoss understreket at «det er riktig at det kollektive ansvar opprettholdes» og at «formene for kontakt får man finne fram til».¹⁴⁸

Dagen etter ble det sendt ut ei pressemelding der ble fastlått at den nye kredittloven ville tre i kraft den 1. juli, at Samarbeidsnemnda opphørte samme dag og at kredittavtalen for 1965 ville gjelde ut året. Dermed var Samarbeidsnemnda en saga blott, og Erik Brofoss og Norges Bank hadde mistet en viktig arena for å øve innflytelse over penge- og kredittpolitikken. Myndighetene og Finansdepartementet hadde på den andre siden sikret seg viktige verktøy for å styre den økonomiske politikken. I årstalen for 1965 var Brofoss oppgitt over oppløsningen av Samarbeidsnemnda:

Her i landet må det anses som en svekkelse av det institusjonelle system at Samarbeidsnemnda har blitt brakt til opphør uten at noe nytt organ er kommet i stedet. Det kan sikkert være meningsforskjell om hvilken rolle en kredittpolitikk bygd på avtaler har spilt for de siste års utvikling. Men det synes å være oppfatningen i de internasjonale organisasjoner at den har løst sin oppgave på en tilfredsstillende måte.[...] ¹⁴⁹

Brofoss' påvirkning fra utlandet om bruk av samarbeidsorganer i kredittpolitikken blir diskutert seinere i teksten. I sin årstale gikk Brofoss langt i sitt forsvar for Samarbeidsnemnda, og han hevdet at bankene hadde fått en bedre samfunnsøkonomisk forståelse for sine egne disposisjoner gjennom konsultasjonene i Nemnda. For den sittende sentralbanksjefen var det «vanskelig å tenke seg at kredittpolitikken i lengden bare skal kunne baseres på bruk av §§ 4 og 5 i den kredittpolitiske lov. Både Finansdepartementet og Norges Bank har måttet regne med muligheten av at det kan bli nødvendig også å ta i bruk andre av bestemmelsene i loven».¹⁵⁰

Brofoss hadde altså fortsatt forhåpninger om at Samarbeidsnemnda kunne gjenreises. Et slikt gjenoppplivningsforsøk tok han seinere initiativ til. Dette blir behandlet i neste kapittel. Avslutningsvis i talen fikk Brofoss bruk for sin juridiske bakgrunn da han forsvarte bruken av samarbeidsorganer som problemløsende

¹⁴⁸ Se samme

¹⁴⁹ Norges Banks beretning 1965, s. 21

¹⁵⁰ Se samme

institusjoner i kredittpolitikken: «etter problemenes art vil det ofte alternativt kunne nås bedre løsninger gjennom avtaler i tilknytning til de bestemmelsene i kredittloven som til enhver tid er tatt i bruk. Slike avtaler kan i tilfelle best utformes gjennom forhandlinger i et organ med tilsvarende funksjoner som Samarbeidsnemnda har hatt.»¹⁵¹

4.5 Svensk avtalesamarbeid

Som vi har sett tidligere i oppgaven, var den svenske Riksbankens hovedoppgave i etterkrigstida å styre priser og mengde i penge- og kapitalmarkedet ved bruk av forskjellige ikke-markedskonforme virkemidler for å følge opp myndighetenes lavrentepolitikk. Likhetsstrekkene til situasjonen i Norge er markant. Forskjellen er, som vi så i kapittel tre, at Riksbanken hadde langt flere virkemidler for hånden enn Norges Bank. De månedlige møtene mellom Riksbanken og forretningsbankene var utslagsgivende for hvilke virkemidler den svenske sentralbanken tok i bruk. Gjennom kontakten med riksbankssjef Åsbrink, så nok Brofoss hvor mye disse møtene betydde. Det er derfor nærliggende å anta at det svenske systemet fungerte som modell og forbilde for Brofoss, da han gjennom hele 1960-tallet kjempet for å bevare og forsterke bruken av frivillige avtaler i penge- og kredittpolitikken.

Lars Jonung har foretatt en omfattende analyse av de månedlige møtene mellom Sveriges Riksbank og de private kredittinstitusjonene i Sverige mellom 1956 og 1973. Analysen er basert på protokoller skrevet rett etter at møtene fant sted. Materialet er ifølge Jonung unikt, da «riksbankschefen här [er] mer öppenhjärtig än i någon annan tillgänglig dokumentation».¹⁵² I analysen har Jonung kartlagt hvordan både Riksbanken og forretningsbankene argumenterte på møtene, og gjort rede for eventuelle mønstre i standpunkt og argumentasjon har blitt undersøkt.

De månedlige møtene kom som et resultat av at blant annet emisjonskontroll og likviditetskvoter ble fastsatt etter overensstemmelse mellom Riksbanken og forretningsbankene fra 1952. Møtene ble etter hvert permanente, da det viste seg at bruken av virkemidler måtte tilpasses de forskjellige kredittinstitusjonene. Denne institusjonaliseringen av avtalesamarbeidet må også sees i lys av det samarbeidet som ble etablert mellom næringslivet og myndighetene, og som vokste fram under andre verdenskrig. Den korporative strukturen som ligger til grunn for de faste møtene, var derfor ikke noe brudd med tidligere praksis i Sverige, men snarere en videreføring av eksisterende praksis i

¹⁵¹ Norges banks beretning 1965, s. 21

¹⁵² Jonung (1993), s. 399

planleggingsøkonomien.

Det svenske avtalesystemet var ikke lovfestet, selv om Riksbanken styrte kredittinstitusjonenes virksomhet ved bruk av tvang. For den svenske sentralbanken var motivasjonen med avtalesystemet å kunne kommunisere med bankene og forklare hvilke intensjoner Riksbanken hadde med tanke på bruk av virkemidler. For bankene var møtene en arena der de kunne få gjennomslag for sine synspunkter, og påvirke sentralbankens virkemiddelbruk i ønsket retning. Ifølge Jonung var systemet delvis basert på en «gentlemen's agreement, där Riksbanken och affärsbankerna kunde resonera kring de problem som uppstod».¹⁵³ Alternativet til bruk av en ny kredittlov kunne ha ført til et mer komplisert og konfronterende system, hevder Jonung.

På møtene deltok om lag tjue representanter fra bankene, samt sentralbanksjefen og tjenestemenn fra Riksbanken. Sentralbanksjef Åsbrink var meget dominerende i diskusjonen, og protokollene viser at de gangene han ikke var til stede, var det lite debatt og få avgjørelser som ble fattet. Representantene fra bankene så åpenbart ikke på Åsbrinks stedfortredere som fullgode.¹⁵⁴ Dette er også med å underbygge Åsbrinks viktige rolle som sentralbanksjef.

Jonung har delt opp Åsbrinks og Riksbankens argumentasjon og virksomhet på møtene i tre faser; 1) Riksbankens advarsler og trusler, 2) Riksbankens ordrer og sanksjoner og 3) Riksbankens formaninger. I den første fasen advarer Åsbrink om konsekvensene av å ikke følge retningslinjene som ble trukket opp av Riksbanken og myndighetene. Et eksempel på denne typen trusler fra Åsbrink er: «Vi kommer att genomföra en skärpning, om Ni inte självmant åtstadkommer en ändring ... vad vi sikter till är att få till stånd en åtstramning av utlåningen ... Jag råder Er altså allvarligen att vara försiktiga med privatlån»¹⁵⁵. Etter å ha kommet med advarsler, gikk Åsbrink til fase to, og iverksatte sanksjoner:

(Åsbrink 13.4.1960) Ni får helt enkelt trösta Er med att Ni uppfyllt likviditetskraven någorlunda hyggligt ... Det går inte att fortsätta på det här viset, det kan vi inte finna oss i, utan saken måste rättas till ... Hädanefter kommer bankernas rätt att låna i Riksbanken inte att betraktas som en ovillkorlig rätt att låna hur mycket som helst vid vilken tidpunkt som helst på i förväg fastställda villkor¹⁵⁶

I den tredje fasen oppfordret Åsbrink og Riksbanken bankene til å opptre ansvarlig og forsiktig etter å ha pålagt dem restriksjoner og tilstramninger. Et eksempel på dette er fra sommeren 1966, da strafferentene ble redusert og Åsbrink formanet til fortsatt måtehold og

¹⁵³ Jonung (1993), s. 343

¹⁵⁴ Jonung (1993), s. 345

¹⁵⁵ Møte med affärsbankerna 21.10.1959, sitat fra Jonung (1993), s. 353

¹⁵⁶ Møte med affärsbankerna 13.4.1960, sitat fra Jonung (1993), s. 354

advarte mot lettsindig atferd: «Samtidig betonas med skärpa att Ni inte i och med detta får sätta igång någon lättsinnig kreditgivning».¹⁵⁷

Gjennom sin analyse av Åsbrinks og Riksbankens forhold til bruken av det frivillige avtalesystemet, viser Jonung at riksbankssjefen inntok en dominerende og sentral posisjon i gjennomføringen av penge- og kredittpolitikken i Sverige. På møtene formante, truet, diskuterte og beordret Åsbrink bankene til lydighet. For bankene var det ikke mye de kunne gjøre for å sette seg i mot Riksbankens press. I det sosialdemokratiske Sverige hadde de ikke så mye de skulle ha sagt, samtidig som politikerne kunne true med sosialisering av bankvesenet og bruke kredittpolitisk lovgivning for å presse bankene. Avtalesystemet var det beste alternativet for bankene. Her kunne de dessuten legge fram sine synspunkt for Åsbrink, og slik søke å påvirke retningen i penge- og kredittpolitikken.

Riksbankssjefens personlighet spilte en betydelig rolle i det svenske avtalesystemet. I det pengepolitiske regimet som var bygd på ikke-markedskonforme reguleringer, var det rom for mye makt hos Åsbrink, da han i stor grad kunne spille på de ulike virkemidlene som den økonomiske politikken la opp til. Åsbrinks bakgrunn, med hans klassereise fra å være sønn av en tømmerhogger til å være riksbankssjef, må dessuten ha hatt innvirkning på forholdet til bankdirektører som Wallenbergene, som tilhørte eliten blant svenske kapitalister.

Ved å se på hvordan den svenske bruken av avtaler i penge- og kredittpolitikken fungerte, blir Brofoss argumentasjon for Samarbeidsnemnda og bruken av frivillige avtaler mer forståelig. Han var inneforstått med den fleksibiliteten avtalesystemet bød på. Samtidig var denne korporative institusjonen på linje med Brofoss politiske syn. For politikerne og embetsverket kan erfaringene fra Sverige fått en annen betydning. Riksbankssjefens sentrale og dominerende rolle framsto ikke som noe å strekke seg etter i norsk sammenheng. I Norge satt lavrentepolitikken i ryggraden hos politikerne, mens sosialøkonomene i Finansdepartementet fryktet at en for sterk og uavhengig sentralbanksjef kunne stå i veien for gjennomføringen av de ambisiøse målene som økonomene la opp til.

4.6 Avtaler og samarbeidsorgan i andre land

Bruken av avtaler i kredittpolitikken var ikke et særskandinavisk fenomen. I de aller fleste industrialiserte, vestlige land var avtaler og samarbeidsorgan en viktig del av landenes kredittpolitikk. I en forelesningsrekke ved Universitetet i Oslo i 1965 løftet Brofoss blikket utover Skandinavia da han gjorde rede for bruken av slike avtaler i andre vestlige land.

¹⁵⁷ Møte med affärsbankerna 22.7.1966, sitat fra Jonung (1993), s. 356

I USA førte Korea-krigen til iverksettelsen av *Monetary Credit Restraint Program* for å overføre ressurser til krigsinnsats i perioden mai 1951 til mai 1952. Gjennomføringen av programmet ble lagt til «National Voluntary Restraint Committee», sammensatt av representanter for Federal Reserve Board, forretningsbankene, forsikringsselskapene og forskjellige andre kredittinstitusjoner. 40 regionale underkomitéer sørget for forbindelsen til de enkelte kredittinstitusjoner rundt om i landet. Til slutt var 14.000 forretningsbanker og 500 sparebanker, 600 forsikringsselskaper og over 6.000 sparekasser trukket inn i ordningen. Kredittinstitusjonene påtok seg gjennom avtalen «to screen loan applications on the basis of their purpose, in addition to the usual tests of credit worthiness».¹⁵⁸ Kreditt skulle gis til virksomheter som tjente forsvarets oppgaver, mens lån skulle nektes til mindre viktig sivil produksjon og til transaksjoner som måtte anses som mindre viktige for den nasjonale økonomien. I kategorien «mindre viktige» regnet man gjerne med lån til spekulasjonsøyemed, finansiering av unødvendige lageropplegg, utvidelse av produksjonskapasitet for mindre vesentlig produksjon, ervervelse av tomter og bygging av hytter. Denne strenge bruken av avtaler i kredittpolitikken var av særlig interesse fordi de ble satt i verk i et land med et høyt utviklet penge- og kapitalmarked. USA hadde i tillegg en institusjonell struktur som var egnet for gjennomføring av markedsoperasjoner som et hovedmiddel i pengepolitikken.¹⁵⁹

Ifølge Brofoss fikk ordningen med avtalesamarbeid «kredittinstitusjonene til å innse at deres virksomhet måtte ses under en videre samfunnsmessig synsvinkel».¹⁶⁰ I februar 1965 ble «Balance of payments program» lansert av president Johnson i USA. Formelt bygde ikke dette programmet på avtalebruk, men ved at det ble opprettet samarbeidsorganer som skulle overvåke gjennomføringen, fikk det reelt karakteren av en avtale som bankene gjennom sin representasjon i organene hadde påtatt seg å overholde.

Også de øvrige nordiske landene benyttet seg av avtaler i kredittpolitikken. I Sverige ble avtaler benyttet i forbindelse med emisjonskontrollen, regulering av avbetalingshandelen, gjennomføring av likviditetsreserveordninger, plasseringsplikt for sparebanker og forsikringsselskap og ved innføring av utlånstak. I Finland ble avtalesystemet praktisert i forbindelse med innføring av kassareserveordning fra 1955. Ved en avtale i mars 1965 hadde danske forretningsbanker og sparekasser påtatt seg å plassere 20 prosent av innskuddsøkningen i den danske sentralbanken.

Ifølge Brofoss hadde også Sveits helt siden 1930-årene i vesentlig grad bygd sin

¹⁵⁸ Kredittpolitikken i praksis av Erik Brofoss, 1965, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

¹⁵⁹ Kredittpolitikken i praksis av Erik Brofoss, 1965, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

¹⁶⁰ Kredittpolitikken i praksis av Erik Brofoss, 1965, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

kredittpolitikk på avtaler med kredittinstitusjonenes organisasjoner. Ved en avtale i 1955 ble det innført et kassereservesystem. Denne avtalen ble fornyet i 1962, da med tilleggsreservekrav og utlånstak.¹⁶¹

Brofoss brukte internasjonale trender som argumentasjon i sin egen kamp for å bevare avtalesamarbeidet og Samarbeidsnemnda i Norge. Da den nye kredittloven ble vedtatt, ble også avtalesamarbeidet i kredittpolitikken avsluttet. Den norske penge- og kredittpolitikken ble i enda større grad styrt av Finansdepartementet. For sosialøkonomene i Akersgata kom kredittloven til å forsterke bruken av ikke-markedskonforme virkemidler for å styre landets økonomi i ønsket retning. I Sverige og Storbritannia var utviklingen en annen. Her bredte nye og mer markedskonforme løsninger seg, og sentralbankenes stilling vis á vis myndighetene ble, i motsetning til i Norge, forsterket.

4.7 Markedstilnærming

Mens Brofoss og Norges Bank kjempet for å beholde sin posisjon i kredittmarkedet gjennom Samarbeidsnemnda, ble mer markedskonforme virkemidler tillagt Sveriges Riksbank på begynnelsen av 1960-tallet. Ved inngangen til 1960-tallet ble rammene for Riksbankens virksomhet endret. Den svenske økonomien ble knyttet nærmere til internasjonale forhold gjennom den europeiske valutaavtalen, som trådte i kraft i 1959. Gjennom den nye valutilavtalen ble landenes rentenivå mer avhengig av hverandre, og i denne sammenheng hadde den svenske Riksbanken en viktig posisjon.

Et annet viktig moment i den svenske økonomiens utvikling som endret Riksbankens hverdag, var den lange oppbyggingsperioden av AP-fondene gjennom 1960-tallet. Etableringen av de svenske pensjonsfondene fordret en kraftig økning i offentlig sparing, noe som igjen førte mindre finansieringspress på boligutbyggingen i landet. Ved å innføre omsetningsavgift i 1960, fikk dessuten staten forsterket sine finanser vesentlig. Med den økte offentlige sparingen minsket trykket på Riksbankens bruk av ikke-markedskonforme virkemidler for å oppnå en indre og ytre balanse. En kan derfor si at den svenske sentralbanken ble mer markedskonform utover 1960-tallet.¹⁶²

Da en høykonjunktur meldte seg i 1960, forsøkte Sveriges Riksbank å dempe temperaturen i økonomien ved å formane kredittinstitusjonene om å begrense utlånene og å øke likviditetskvotene. Kredittinstitusjonene så ikke på oppfordringene fra sentralbanken som bindende, og fortsatte økningen av sine utlån. Det var da Riksbanken tok i bruk strafferenten -

¹⁶¹ Kredittpolitikken i praksis av Erik Brofoss, 1965, eskenr 17 i Eivind Erichsens arkiv

¹⁶² Avsnittet er basert på Jonung (1993), s. 298-303

et nytt og mer markedskonformt virkemiddel. Strafferenten ble innført i 1961, og medførte at bankene ble pålagt en høyere rentesats på lån i sentralbanken over en viss grense, det vil si diskonto pluss fire prosent. Virkemiddelet virket umiddelbart og utlånstakten ble dempet.

Under lavkonjunkturen i 1962 ble også Riksbankens støttepolitikk til kjøp av statsobligasjoner opphevet. Våren 1963 gjensto kun ett direkte reguleringsvirkemiddel igjen i Riksbankens verktøykasse: emisjonskontrollen. Emisjonskontrollen ga sentralbanken rett til å regulere og prioritere hvilke foretak som skulle få ta opp obligasjonslån. Åsbrinks sentralbank var på dette tidspunktet langt mer knyttet til markedet enn tidligere i hans tid som sentralbanksjef. Gjennom konjunkturedningene brukte Riksbanken renteendringer som virkemiddel, og under høykonjunkturen i 1964-65 kom diskontoen opp i seks prosent og strafferenten var på hele tolv prosent.¹⁶³ Den stillingen som Riksbanken hadde etablert i andre halvdel av 1950-tallet ble forsterket utover 1960-tallet.

Ifølge Gunhild Ecklund var det kanskje den svenske utformingen av kredittpolitikken som lignet mest på den norske.¹⁶⁴ Dette begrunner hun med at det i 1962 ble vedtatt en ny kredittpolitisk fullmaktslov i Sverige som ga adgang til direkte renteregulering, likviditetsreservekrav, emisjonskontroll og plasseringsplikt. Her kan vi trekke paralleller til Norge og den nye kredittloven fra 1965. Men den store forskjellen var at virkemidlene var lagt til sentralbanken i Sverige. Dette gir Sveriges Riksbank en langt mer uavhengig stilling. Norges Bank ble med den nye kredittloven fratatt alle faktiske virkemidler, og sto kun igjen som en rådgivende institusjon med uttalelsesrett i flere saker. Den svenske loven skilte seg dessuten fra den norske ved at den var midlertidig og skulle oppheves i 1965, og fordi den bare kunne brukes hvis forhandlinger med bankene ikke førte frem. I form kan man trygt si at den svenske kredittpolitikken lignet på den norske med en aktiv lavrentepolitikk og sterk statlig styring av økonomien. Men i praksis var det også forskjeller, særlig med tanke på sentralbankenes grad av uavhengighet overfor de politiske myndighetene.

4.8 Politisk scenskifte i Storbritannia

Som vi har sett tidligere, var Bank of England også underlagt et strengt juridisk regime etter krigen. Den britiske sentralbanken evnet likevel å føre en forholdsvis uavhengig sentralbankpolitikk på 1950-tallet. Denne de facto uavhengige stillingen som Bank of England benyttet seg av var én av årsakene til at Radcliffe-komiteen ble satt ned. Etter at Radcliffe-komiteens innstilling ble lagt fram i Storbritannia i 1959, ble samarbeidsklimaet

¹⁶³ Se samme

¹⁶⁴ Ecklund (1995), s. 12

mellom Bank of England og britiske myndigheter forbedret. Komiteen la opp til et bredere samarbeid, ikke bare mellom finansministeren og sentralbanksjefen, men også på teknisk nivå mellom institusjonene. Med økt kontakt og informasjonsutveksling ble Bank of England og Treasury knyttet nærmere hverandre. Bank of England fikk blant annet utvidet sin økonomiske og statistiske avdeling, og sentralbanken ble representert i Treasurys budsjettkomité.¹⁶⁵ Dette ga nok både banken og embetsverket en følelse av økt innflytelse. Et annet resultat av Radcliffe-komiteéns innstilling var at den opportunistiske holdningen fra sentralbanksjef Cobbold på 1950-tallet ble tonet ned fram til han gikk av i 1961. Det er vanskelig å peke på hvorfor Cobbold protesterte mindre mot myndighetenes politikk, men det er mulig at det økte samarbeidet med Treasury ga gode resultater.

I juni 1961 tok lord Cromer over som sentralbanksjef etter Cobbold. Hans hele og fulle navn var George Rowland Stanley Baring, 3rd Earl of Cromer, og han ble sittende som sentralbanksjef fram til 1966. I løpet av Cromers tid kom Labour tilbake til makten. Med Cromer som sentralbanksjef økte også konfrontasjonene med regjeringen, og han kom til å havne i klammeri med regjeringen i spørsmål rundt vekst i offentlig forbruk. Diskusjonene om de offentlige budsjettene som oppstod mellom Cromer og statsminister Harold Wilson fra Labour, kan ha vært en av årsakene til at Cromer ikke søkte om en ny periode som sentralbanksjef. Den mest betente episoden mellom Cromer og Wilson kom i november 1964 med hevingen av diskontoen fra 5 til 6 prosent. Dette opptok også den norske pressen, her gjengitt fra VG:

Storbritannias dramatiske forhøyelse av diskontoen fra 5 til 6 prosent reiser en lang rekke viktige og interessante spørsmål. For det første må det være klart at dette tiltak betegner et sviende partipolitisk nederlag for Labour og statsminister Wilson. De har gjennom en årrekke angrepet de konservative for å møte utenriksøkonomiske vanskeligheter med en deflasjonistisk politikk innenlands hvorved aktiviteten senkes. Diskontoforhøyelser representerte alltid et sentralt virkemiddel i denne politikk. Som leder av arbeiderpartiet har Wilson gjort det klart at han ikke ville benytte seg av en slik «stopp-kjør»-politikk. Nå har han altså måttet bite i det sure eple.¹⁶⁶

Rentehevingen i 1964 kom etter flere år med uro i den britiske økonomien. 1960-årene begynte med diverse forsøk på å begrense inflasjonen i England, gjennom inntektspolitikken og uten utstrakt bruk av pengepolitiske virkemidler. Myndighetenes mål gjennom tiåret var å fremme økonomisk vekst og å forbedre handelsbalansen, framfor å motarbeide inflasjonen. Gjennom kontroll med bankenes utlån og utstrømningen av valuta skulle myndighetene styre

¹⁶⁵ Kynaston (1995), s. 78

¹⁶⁶ VG 24.11.1966

den økonomiske utviklingen i ønsket retning. Bank of England samarbeidet med myndighetene, blant annet gjennom å skaffe midler gjennom IMF og andre sentralbanker i krisetider, samt i arbeidet med devalueringen i 1967.

Ved den omfattende devalueringen i november 1967 var Leslie O'Brien sentralbanksjef. Han hadde tiltrådt i juli 1966, og arbeidet i løpet av sine sju år som sentralbanksjef for innovative løsninger i pengepolitikken, økt bruk av renten som virkemidler og markedsmekanismer for å bedre stillingen for det britiske pundet.¹⁶⁷

Inflasjonen ble et økende problem fram mot 1970 i England. Mot slutten av 1960-tallet ble det derfor stadig tydeligere at den økonomiske politikken som hadde blitt ført etter Radcliffe-komiteens innstilling i 1959, hadde vært feilslått. Særlig to ting hadde ikke fungert etter planen. Det første var at den sterke tilliten til kredittkontrollen begynte å slå sprekker, og man antok at reguleringene skadet effektiviteten og konkurransen mellom bankene og finanssektoren. Det andre problemet var, ifølge Bank of England, synet på renten. En forsøkte hele tiden å finne riktig rentenivå, framfor å bruke vekst i pengemengden som indikator på problemene knyttet til den stadig voksende inflasjonen.¹⁶⁸ En kan se at nye monetaristiske ideer begynte å bre seg i Bank of England. Sentralbanken ble stadig mer skeptisk til de forskjellige virkemidlene som ble brukt for å kontrollere bankenes virksomhet. Bank of England var klar over de negative effektene som reguleringene av bankene hadde ført med seg, og ønsket å fremme konkurranse mellom bankene. I 1971 ble store deler av kredittbegrensingene fjernet under banneret «competition and credit control». Bankene ble oppfordret til å konkurrere seg i mellom og la markedet bestemme prisene.¹⁶⁹ I etterkant av lanseringen av den nye politikken, takket sentralbanksjef O'Brien myndighetene og bankene for det gode samarbeidet:

The demands that have had to be made upon monetary policy over the past decade and particularly during the very difficult years after the devaluation of 1967 have obliged the Treasury and the Bank, working together, entirely to reappraise their thought and practice on this field. In this task we were greatly assisted by many voices outside. The banking system, and the Committee of London Clearing Bankers in particular, were strongly and rightly critical of many aspects of ceiling controls. There was the vigorous monetary debate in the world of ideas occupied by professional economists, whose messages, for the most of the part, have been relayed of the rest of the universe by an able corps of financial journalists.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Pringle (2001), s. 55

¹⁶⁸ Bank of England (1984), s. 31

¹⁶⁹ Kynaston (1995), s. 79

¹⁷⁰ Bank of England (1984), s. 31

Den nye politikken var et frampek på hvordan vestlige lands økonomiske politikk kom til å utvikle seg på 1970-tallet, med økt tiltro til markedskonforme løsninger. I denne nye politikken kom sentralbankene til å få en mer uavhengig rolle. I den norske økonomisk-politiske sfære var den nye kredittloven en utfordring for Norges Banks uavhengighet. En kan derfor si at fra 1965 begynte Norge å ta en annen retning enn andre sammenlignbare land. Sveriges Riksbank og Bank of England ble mer uavhengige, mens Norges Bank kom stadig i skyggen av Regjeringskvartalet og embetsverket i Akersgata. I neste kapittel skal vi se at kontrastene ble enda tydeligere i andre halvdel av 1960-tallet – under Erik Brofoss' siste fem år som sentralbanksjef i Norge.

5.0 Det store veiskillet. 1966-70

When carried out to extreme, direct fixing of rates is obviously incompatible with the concept of a market. Situations where the entire rate structure is dictated by financial authorities are rare. The systems existing in Spain, Greece and Norway probably come closest to this.¹⁷¹

Da 1970-årene nærmet seg, var det tydelig at den norske økonomiske politikken skilte seg fra andre OECD-land. Med den nye kredittloven ble den norske økonomiske politikken ytterligere regulert. 1965 var på mange måter et veiskille for Norges Banks uavhengighet. Mens man begynte å ta i bruk mer markedskonforme virkemidler som ga sentralbankene økt arbeid og ansvar i andre land, satt Norges Bank kun igjen som en kritisk røst i samfunnet og som rådgiver for myndighetene etter at kredittloven ble vedtatt. Den norske sentralbanken fikk altså en mindre uavhengig stilling, mens internasjonalt var trenden for sentralbankene motsatt. De norske politikernes og finansdepartementets virkemiddelbruk og den fortsatt sterke tilliten til lavrentepolitikken fikk oppmerksomhet, også utenfor landets grenser. I dette siste kvalitative kapittelet skal vi se hvordan Norges Bank og Erik Brofoss så på sin egen posisjon, både nasjonalt og internasjonalt.

5.1 Det kredittpolitiske utvalg

Etter oppløsninga av Samarbeidsnemnda sommeren 1965, ble det arbeidet for å få etablert et nytt forum for samarbeid og kontakt mellom myndighetene og kredittinstitusjonene i Norge. Den nye borgerlige Borten-regjeringa tok over etter stortingsvalget i 1965, og Borten tok opp spørsmålet om et nytt samarbeidsorgan i november 1965. Ideen fikk støtte fra den nye finansministeren Ole Myrvoll og selvsagt også fra Brofoss og Norges Bank.¹⁷²

På et møte den 2. mars 1966 mellom representanter for kredittinstitusjonene og myndighetene ble man enige om å etablere et kredittpolitisk utvalg med finansministeren som formann, og deltakende representanter fra Norges Bank, forretningsbankene, sparebankene, livsforsikringsselskapene, statsbankene og Bankinspeksjonen. I Samarbeidsnemnda hadde Norges Bank formannen, men nå var det altså finansministeren som ledet møtene. Det kredittpolitiske utvalg skulle være et forum for drøftinger av aktuelle kredittpolitiske spørsmål, samt et rådgivende utvalg for Finansdepartementet. Utvalget ble ingen kopi av Samarbeidsnemnda. For mens medlemmene i nemnda var med på å forhandle fram kredittpolitiske kompromiss, var representantene i utvalget av mer rådgivende karakter.

¹⁷¹ Capital Markets Study, vol. I General Report, OECD, Paris 1967, s. 226

¹⁷² Norges banks beretning 1966.

Denne endringen førte til at representantene for finansinstitusjonene var å betrakte som mer frittstående personer, ikke nødvendigvis som representanter for sine respektive institusjoner eller organisasjoner.¹⁷³

For Brofoss var ikke Det kredittpolitiske utvalg et fullgodt alternativ til Samarbeidsnemnda. I et brev til Sveriges finansminister Gunnar Sträng gjorde Brofoss rede for sitt syn på utvalget. Han pekte på at «mens Samarbeidsnemnda ble brukt som et organ for å utforme den økonomiske politikken har Det kredittpolitiske utvalg mer blitt et forum for utveksling av synspunkter».¹⁷⁴ Ifølge Brofoss var det ikke bare selve utvalget som var svakt stilt. Også regjeringen og finansminister Myrvoll fikk gjennomgå, og Brofoss forklarte at utvalget var lite hensiktsmessig, «spesielt når finansministeren representerer en koalisjonsregjering, hvor man vet at det er ganske mange brytninger, er det uheldig at policy-spørsmål skal hele tide tas opp med ham. Han må hele tiden svare med at han må forelegge saken for Regjeringen. Dette bekrefter et inntrykk av at Regjeringen ikke er særlig besluttsom». Brofoss skrev videre i sitt brev til Sträng at «alle deltakende parter i Det kredittpolitiske utvalg er klar over at det lider av svakheter. En drøfter for tiden mulighetene for endringer i systemet».¹⁷⁵ Brofoss ønsket å gjenreise Samarbeidsnemnda, og satte i gang en diskusjon om dette i 1969. Denne diskusjonen vil bli behandlet seinere i teksten.

5.2 150 år og avhengig

Den vil søke forgjeves den som venter å finne Norges Bank blant statsmaktene i Grunnloven.¹⁷⁶

Brofoss' foredrag om Norges Bank i NRK 14.6.1966

I 1966 feiret Norges Bank 150-årsjubileum. Det ble en storslått feiring på Akershus festning. I forbindelse med jubileet, holdt Brofoss et lengre foredrag i NRK. Her gjorde han rede for sitt syn på sentralbankens stilling overfor de politiske myndighetene. Foredraget levner liten tvil om at Brofoss var klar på at Norges Bank var underlagt de politiske myndighetene, men hadde en rett og plikt til å uttale seg om politikernes disposisjoner i landets økonomiske politikk. Rent juridisk, påpekte Brofoss at i «den någjeldende Grunnlov inneholder bare en bestemmelse som omhandler Norges Banks virksomhet. § 75 c fastslår at det tilkommer

¹⁷³ NOU 1983:39, s. 129

¹⁷⁴ Brev til statsråd Gunnar Sträng, 24.4.1970, eskenr Dc74 i Brofossarkivet.

¹⁷⁵ Brev til statsråd Gunnar Sträng, 24.4.1970, eskenr Dc74 i Brofossarkivet

¹⁷⁶ Norges Bank – en fjerde statsmakt, foredrag i NRK 14.6.1966, eskenr DC70 i Brofossarkivet

Stortinget 'at føre Opsyn over Rigets Pængevesen'».

Brofoss forklarte at Norges Banks påvirkning og befatning med landets økonomiske politikk, var innskrenket vesentlig til kredittpolitikken, og at «den utgjør bare en begrenset del av hele den økonomiske politikken».¹⁷⁷ Etter at den kredittpolitiske lov ble vedtatt i 1965, ble regjeringens avgjørelsesmyndighet forsterket. Dette mente Brofoss førte til at det måtte være prinsipielt viktig og riktig at regjeringen rådde over de virkemidler som ble tatt i bruk. «Særlig må dette gjelde under en statsskikk som vår, der det parlamentariske prinsipp All makt skal samles i denne sal er gjennomført med stor konsekvens,» uttalte Brofoss til det norske folk.

På 1960-tallet var det store diskusjoner internasjonalt og i Norge om bruk av renten som virkemiddel i penge- og kredittpolitikken. Og om man tok i bruk renten, hvem skulle ha ansvaret for rentepolitikken? Dette spørsmålet hadde stor politisk interesse, og det var ifølge Brofoss her «forestillingen om Norges Banks uavhengighet har holdt seg sterkest». Gjennom hele etterkrigstida hadde Brofoss vært en innbitt lavrentemann. Han var en av hovedarkitektene bak lavrentepolitikken da han satt i regjering, og tok med seg sitt syn på bruk av renten som virkemiddel over til Norges Bank da han ble sentralbanksjef. I sitt foredrag til det norske folk i forbindelse med 150-årsjubileet, gjorde Brofoss rede for hvorfor renten burde styres av de politiske myndighetene:

Det rår en betydelig grad av meningsforskjell, også i teorien, om virkningene av renteendringer, både om de gagnlige og om de mindre ønskelige. En forhøyelse vil berøre store grupper og viktige funksjoner. Bruken av dette virkemiddel kan ikke gjøres til en teknisk sak. Under vår form for parlamentarisk styresett kan ikke rentespørsmålet unngå å bli en sak som de politiske organer – regjering og Storting – må ta stilling til. Regjeringen har i sin erklæring av 17 desember 1965 [...] knesatt den oppfatning at det er dens ansvar å foreta avveien mellom ulike hensyn i rentespørsmålet. Om direksjon skulle ha forhøyet diskontoen etter at denne erklæring var blitt avgitt, ville en slik handlemåte ha måttet fortone seg som en demonstrasjon. Den ville også ha betegnet en fornektelse av et av de grunnleggende og bærende prinsipper i vår statsskikk: de politiske organers ansvar for avgjørelser som har vidtrekkende konsekvenser for store grupper og for viktige økonomiske funksjoner. Disse synspunkter fører fram til den konklusjon at under nåtidens forhold og med vår nåværende statsskikk må de viktigste realitetsavgjørelser treffes av de politiske organer også på kredittpolitikken område.¹⁷⁸

Erik Brofoss kjempet ikke for at Norges Bank skulle være en uavhengig sentralbank. Men han argumenterte for at banken skulle ha autoritet, og da spesielt i egenskap av å være regjeringens fortrolige rådgiver og utførende organ. I tillegg til å være en fortrolig rådgiver,

¹⁷⁷ Se samme

¹⁷⁸ Se samme

mente Brofoss at banken burde ha en formell rett til å uttale seg og stille forslag i saker der allmennheten kan ha særlig interesse av å få kjennskap til dens oppfatning. Dette ga sentralbanken autoritet, mente Brofoss, og forklarte at «ved at uttalelser og forslag som banken framsetter, blir kjent offentlig, har den muligheter for å påvirke den alminnelige opinion».

I denne sammenheng trakk Brofoss fram tradisjonen med at sentralbanksjefem i Norge holdt sin årlige tale for representantskapet, der han kunne komme med kritiske randbemerkninger til regjeringens og Stortingets disposisjoner. Ifølge Brofoss var det her en kunne hevde en rett for Norges Bank til en selvstendig og uavhengig stilling. Brofoss forklarte at Norges Bank «ikke [bør] være underlagt den innskrenkning i retten til frimode ytringer som for embetsverkets vedkommende antas å følge av lydighetsplikten etter Grunnlovens § 21. Banken skal således ikke være Finansdepartementets forlengede arm».¹⁷⁹

To år etter Norges Banks jubileum, var det duket til jubileumsfest i Sverige og Danmark. Den svenske Riksbanken fylte 300 år, mens den danske Nationalbanken ble 150 år gammel. På jubileumsfestene holdt Brofoss korte taler, der han forfektet sitt syn på sentralbankens stilling i en moderne økonomi. Det vanket mye skryt til begge sentralbankene, og Brofoss påpekte at «Sverige har stått fram som et etterfølgelsesverdig foregangsland der mange av de nye nasjonalstater søker råd. Sveriges Riksbank har vært med på å forme og å fremme denne utvikling. Banken har oppnådd å fylle Radcliffe-komiteens strenge kvalitetskrav til 'a highly skilled executant'».¹⁸⁰ Men samtidig var Brofoss skeptisk til den nye frihets-, og uavhengighetstankegangen som rådde i sentralbankmiljøet. Brofoss hentet inspirasjon fra den svenske nasjonalsangen og filosoferte kort rundt frihetstanken, og resonerte seg fram til at «ordene *du fria* i forbindelse med en sentralbank vil sikkert skape ulike idéassosiasjoner. For en rekke av de nye land vil en egen sentralbank framtre som en manifestasjon av en nyvunnen suverenitet». Samtidig mente Brofoss at med *du fria* ville mange tenke på sentralbankens autonomi, og dens rett og plikt til å gripe inn i den økonomiske politikk. I denne sammenheng dro Brofoss fram spøkelset fra mellomkrigstida, og uttalte at «den alminnelige mann av litt eldre årgang vil på sin side lett få i tankene en ulykksalig mellomkrigstid som fyller noen av de mørkeste blad i sentralbankens historie.»¹⁸¹

Ifølge Brofoss hadde likevel Riksbanken ikke noe identitetsproblem i forhold til de politiske myndigheter. Han påpekte at banken i fullt monn hadde nyttet det «frispråket som en

¹⁷⁹ Se samme

¹⁸⁰ Brofoss tale til Sveriges Riksbank i anledning bankens 300-årsjubileum, 15.5.1968. Eskenr DC71 i Brofossarkivet

¹⁸¹ Se samme

momento- institusjon bør ha når den skal være et opinionsdannende korrektiv til ja-tilbøyeligheten i det politiske handlingsmønster». Brofoss skrøt av sentralbankens ledelse, som han mente hadde en klar forståelse av at i siste instans må de politiske organer ha ansvaret for den økonomiske politikk. I denne sammenheng sa Brofoss at banken hadde «evnet å fornemme at toleransegrensen går ved the point of nagging som Montagu Norman en gang uttrykte seg». ¹⁸²

Da Danmarks Nationalbank feiret 150-årsjubileum et par måneder etter festen i Sverige, ønsket Brofoss i utgangspunktet ikke å holde noe tale. Men etter flere oppfordringer fra den danske sentralbanken, valgte han likevel å si noen ord under festmiddagen. Her kom Brofoss' syn på lavrentepolitikken klart fram med sarkastiske undertoner overfor de som mente at renten burde brukes mer aktivt i kredittpolitikken:

Under drøftelsen av den økonomiske politikk på de årlige slektsmøter som de nordiske sentralbanker holder, kommer det tydelig frem at deler av Danmark er landfast med Kontinentet. Våre danske venner representerer den rene læren og troen på at som avslutning på skapelsesverket satte Vår Herre renten inn i verden for å holde den økonomiske utvikling i evig likevekt. Urokkelighet i troen følger god tradisjon fra den tid da Johan Arndts 'Sande Christendom' var alminnelig huspostil i danske hjem. Som kjent kom kristendommen sent til Norge. Det gjelder også rentedogmet. Etter skapelsen fulgte syndefallet, og med det kom også finansministrene inn i verden. Uten selv å ha klatret særlig høyt i Kunnskapens Tre står de overalt ferdig til å ta sin brorpart av eplehøsten. Finansministrer omfattes da heller ikke av Nåden. Hvor flere sentralbanksjefer forsamlet er, serveres alltid finansministrenes hoder på fatet. Som miljøskadd i ung alder har jeg ikke alltid kunne nyte festmåltidet. ¹⁸³

5.3 Impulser fra kontinentet

Som det kom fram i Brofoss taler til nabolanden sentralbanker, kom det i løpet av 1960-tallet nye tanker om sentralbankenes uavhengighet. I den anledning sendte Brofoss ut medarbeidere til andre europeiske sentralbanker for å lære disse bedre å kjenne. I november 1967 kom Einar Magnussen hjem fra et ukes langt opphold i den tyske sentralbanken. Under oppholdet i Bundesbank hadde Magnussen samtaler med direksjonsmedlemmer og avdelingsledere i sentralbanken, for å undersøke hvilke vurderinger som lå bak bruken av de penge- og kredittpolitiske virkemidler i Tyskland.

Rapporten som ble skrevet da han kom tilbake til Norges Bank, viste hvor uavhengig den tyske sentralbanken var sammenlignet med Norges Bank. Her viste Magnussen til at «det blir lagt stor vekt på Bundesbank selvstendige stilling i relasjon til regjering og

¹⁸² Se samme

¹⁸³ Tale på middagen i forbindelse med Danmarks Nationalbanks 150-årsjubileum, 4.7.1968. eskenr DC 72 i Brofossarkivet.

Forbundsdag.» Han forklarte videre at «Bankens myndighetsområde er fastlagt i loven om Bundesbank, og man aksepterer ikke at regjeringen griper inn på dette området».¹⁸⁴ Gjennom hele Magnussens rapport fortelles det om en svært uavhengig sentralbank som har en rekke verktøy tilgjengelig for å utøve myndighet i tysk penge- og kredittpolitikk.

I et notat med bemerkninger til Magnussens rapport, hudflettet Brofoss Bundesbanks tjenestemanns oppfatning av bankens uavhengighet. I denne sammenheng trakk Brofoss fram et sitat fra Pave Julius III: «An nescis, mi fili, quantilla prudentia mundus regatur», som betyr «Du vet ikke, min sønn, med hvor liten forstand verden regjeres».

Gjennom sitt notat pekte Brofoss på at tyskerne rett og slett hadde vært heldige etter krigen, blant annet med en «injeksjon på snesevis av milliarder av dollar fra amerikanerne gjennom deres okkupasjon av Tyskland».¹⁸⁵ Når det kommer til sentralbankens uavhengighet, forklarte Brofoss «der er ikke slik [...] at en moderne sentralbank må ha en tilstrekkelig bevegelsesfrihet for å være den nødvendige motvekt mot udugelige politikere. Dette er en fullkommen antikvert oppfatning av hva en sentralbank kan være under et parlamentarisk styresystem.» Brofoss' noe negative syn på tyskerne kom tydelig til uttrykk når han hevdet at «ordet parlamentarisme har da heller ikke noen god klang i Tyskland, og det skurrer sikkert meget ille i ørene på en [Bundesbankpresident Blessing] som hørte til kretsen av fortrolige rådgivere i Det tredje rike». Avslutningsvis kom Brofoss med kraftig kritikk av Bundesbanks selvforståelse:

Bare når en kjenner Blessings bakgrunn og den rolle han spilte før og under krigen, kan det forklares at han kan få seg til å hevde at den samme stilling som Bundesbank har, må en moderne sentralbank innta. Denne innstilling viser hvor umoden tyskerne fremdeles er politisk. Når en så leser [...] om de prinsipielle synspunkter for utøvelse av kredittpolitikken og så finner at kanaliseringen av kreditter og allokeringen av realressurser skal overlates til markedskrefter og naturlover, forstår en også ganske godt hvorfor det hele må gå så slett som det gjør i Tyskland. Etter å ha lest denne fremstilling, savnet jeg i grunnen bare en henvisning til Moselovene, og at Blessing hadde anvendt et velkjent tysk uttrykk: «Gott mitt ans». Den første del av denne sats: «Gott strafe England», er jo blitt bønnhørt. Personlig håper jeg at perioden 1965-67 i fremtidige lærebøker vil stå som det klassiske eksempel på hvorledes økonomisk politikk ikke skal utformes, og hvorledes antikverte oppfatninger «von Anno dazumal» ikke er tilgjengelige i vår tid.

¹⁸⁴ Rapport fra opphold i Bundesbank i tiden 6/11 til 10/11 1967, av Einar Magnussen, i eskenr Dc 72 i Brofossarkivet

¹⁸⁵ Bemerkninger til Magnussens notat om Tysklands-besøket, av Erik Brofoss, i eskenr DC 72 i Brofossarkivet

Skepsisen til tyskerne fulgte Brofoss gjennom hele karrieren. Han skal blant annet ha snerret «Speak english!» til en tysktalende representant på et møte i BIS i Basel, da vedkommende forsøkte å snakke tysk med Brofoss.¹⁸⁶

5.4 Septembertiltakene

I 1969 ble det iverksatt en rekke penge- og kredittpolitiske tiltak i Norge. De mest omfattende tiltakene, en skjerping av likviditetsreservekravene overfor bankene og rentehevingen, ble gjennomført som en del av septembertiltakene. Tiltakene var et ledd i myndighetenes kredittpolitiske opplegg for 1970 for å motvirke en sterk utlånsekspansjon hos forretningsbankene. Ved utformingen av det kredittpolitiske opplegg for 1970, ble det klart for myndighetene at omleggingen av skattesystemet fra 1. januar 1970, en ny skipsfinansieringsordning og økt utlånsaktivitet i statsbankene ville stille nye krav til penge- og kredittpolitikken.¹⁸⁷

Finansdepartementet henvendte seg til Norges Bank den 12. september 1969. I sin henvendelse gjorde departementet rede for hvorfor de ønsket å bruke kredittlovens § 9 om plasseringsplikt for kredittinstitusjoner. Argumentet for å ta i bruk kredittloven, var at dette var nødvendig for å sikre avsetning av obligasjoner på det innenlandske obligasjonsmarkedet. Departementet foreslo at rentesatsene burde heves med én prosent, i tillegg til å ta i bruk § 9. Bakgrunnen for å heve renten, var den store forskjellen mellom rentenivået i utlandet og i Norge.¹⁸⁸

Brofoss og direksjonen i Norges Bank stilte seg bak Finansdepartementets forslag. Det var imidlertid noe uenighet internt i direksjonen. Direksjonsmedlem Erling Petersen mente at bruken av § 9 ikke hadde noen naturlig og systematisk plass i en generell kredittpolitikk, men var oppmerksom på at den kunne løse et aktuelt plasseringsproblem. Når det gjelder heving av rentenivået var det også uenigheter. Enkelte av direksjonens medlemmer ønsket at renteøkningen kunne begrenses til «de kredittformer som har betydning for betalingene overfor utlandet». Einar Gerhardsen var av den oppfatning av rentehevingen burde innskrenkes til å gjelde partialobligasjoner. Gerhardsen fikk protokollført at han var mot rentehevingen.¹⁸⁹ Men et flertall av direksjonen mente at diskontosatsen i Norges Bank skulle heves til 4,5 prosent samtidig som kredittlovens § 9 om plasseringsplikt ble iverksatt. Finansdepartementet fikk dermed sentralbankens fulle støtte for å gjennomføre

¹⁸⁶ Samtale med Jon Petter Holter 6.7.2009

¹⁸⁷ Norges Bank beretning og regnskap 1969, s. 77

¹⁸⁸ Direksjonsprotokoll nr 68 1969, s. 132

¹⁸⁹ Se samme

septembertiltakene. I en pressemelding uttalte Norges Banks direksjon at den hadde «vedtatt å heve diskontoen fra 3,5 til 4,5 prosent med virkning fra i morgen, 27. september 1969».¹⁹⁰

I et intervju året etter ble Brofoss spurt av en journalist fra Norges handels- og sjøfartstidende om lavrentepolitikken. Journalisten pekte på at lavrentepolitikken hadde vært et hovedpunkt for regjeringen Gerhardsen, men under regjeringen Borten hadde diskontoen blitt hevet fra 3,5 til 4,5 prosent. Journalisten ville gjerne få en kommentar på diskontohevingen og lurte på «hvordan ser De på en mer fleksibel diskontopolitikk enn vi har brukt i Norge?» Brofoss svarte at rentespørsmålet var langt mindre betydningsfullt og interessant enn det har vært gjort til i den politiske debatt og i pressen. Han pekte på at renten ikke var et så «ufeilbart og usvikelig virkemiddel som mange vil gjøre det til».¹⁹¹ Brofoss viste til at det «i de siste to-tre årene har det vært et rekordhøyt internasjonalt rentenivå som ikke kjenner noe sidestykke i tidligere tiders erfaringer. Likevel har prisstigningen fortsatt i en raskere takt, og den har vært mer allmenn enn i noen annen tidligere periode».¹⁹² Brofoss forklarte at rentehevingen var et ledd i septembertiltakene, og at det var på grunnlag av det høye utenlandske rentenivået at diskontoen ble hevet i 1969. Lavrentemannen Brofoss avsluttet intervjuet med at han «ikke [tror] så mye på frasen større fleksibilitet. Erfaringene i de siste tre-fire år bekrefter at løsningen på indre og ytre ulikevektsproblemer ikke ligger i å flytte renten opp og ned noen hakk».¹⁹³

5.5 Gjenopplivningsforsøket av Samarbeidsnemnda

Under gjennomføringen av septembertiltakene gjorde Brofoss et siste forsøk på å gjenopplive Samarbeidsnemnda. Brofoss hevdet at septembertiltakene viste at man hadde havnet i en situasjon der kredittinstitusjonene forsøkte å unngå myndighetenes lovbestemmelser, og at myndighetene hele tida måtte komme med ad hoc løsninger på problemene dette førte til. Denne runddansen kunne man bli kvitt, hvis man gjenreiste det avtalesamarbeidet som eksisterte i Samarbeidsnemnda. I diskusjonsprogrammet «Åpen Post» argumenterte Brofoss med tyngde for dette synet.

Dette kom overraskende på mange, og Morgenbladet skrev dagen etter at «både finansminister Ole Myrvoll og sjefsdirektøren i Norges Bank [gikk] sterkt inn for at man burde komme tilbake til den samarbeidsform mellom myndighetene og kredittinstitusjonene

¹⁹⁰ Pressemelding fra Norges Bank 26.9.1969, eskenr DC73 i Brofossarkivet

¹⁹¹ Svar fra Brofoss til handels- og sjøfartstidende, 27.10.1970, eskenr DC 74 i Brofossarkivet

¹⁹² Se samme

¹⁹³ Se samme

som man hadde i Samarbeidsnemndas dager før 1965».¹⁹⁴ Morgenbladet intervjuet direktør Petersen fra Bankforeningen i etterkant av Åpen Post, og han tolket uttalelsene fra Myrvoll og Brofoss «dit hen at de er en innrømmelse av at den penge- og kredittpolitiske lov er meget vanskelig å håndtere». Brofoss' uttalelser i Åpen Post ble starten på slutten om diskusjonen rundt bruk av avtalesamarbeid i kredittpolitikken. Da Brofoss trakk seg som sentralbanksjef i 1970, var det ingen som fortsatte kampen. Men Brofoss' kjempet mot Finansdepartementet det siste året han satt som sentralbanksjef. Nok en gang var det departementet som trakk det lengste strået.

Senhøsten 1969 ble det holdt flere møter mellom Norges Bank og Finansdepartementet angående endringer og bruk av kredittloven. Også her argumenterte Brofoss kraftig for å gjenreise Samarbeidsnemnda. Forslaget ble møtt med overraskelse og tilnærmet vantro fra Finansdepartementet, representert ved Hermod Skånland, Eivind Erichsen og Egil Bakke. De tolket det slik at Brofoss' motstand mot endringer av kredittloven kom fordi det ville bli umulig å få i stand et godt avtalesamarbeid med en forsterket og mer effektiv kredittlov. I et notat om bankenes disposisjoner etter septembertiltakene, skrev Bakke at «som statsråden kjenner til, er tjenestemennene i Finansdepartementet av den oppfatning at Samarbeidsnemnda ikke bør bringes tilbake».¹⁹⁵ Skånland støttet Bakke, og mente at Finansministeren burde ta initiativ til å avklare gjenopplivningsforsøket av Samarbeidsnemnda. Skånland presiserte samtidig at «jeg [tror] at et resultat av et initiativ bør bli at en ikke vender tilbake til Samarbeidsnemnda».¹⁹⁶ Skånland satte opp tre kritiske spørsmål i forbindelse med en eventuell revitalisering av Samarbeidsnemnda:

1. Hva skal i så fall Kredittlovens stilling være.[?] Fra vår side bør det gjøres klart at det ikke kan komme på tale å oppheve den. Den kan heller ikke legges på is uten at kredittinstitusjonene enkeltvis og i avtales form forplikter seg like sterkt som om loven var i kraft. (Men gjør de det, er dette bare en mer komplisert måte å oppnå det samme på som man gjør gjennom loven).
2. Hvori skal forskjellen mellom Samarbeidsnemnda og Kredittpolitisk utvalg ligge? Er det formannsstillingen det står om?
3. Kan samarbeidet i Kredittpolitisk utvalg gjøres bedre, slik at man oppnår det samme som man mener å oppnå gjennom gjenoppliving av Samarbeidsnemnda? Dette er også et godt utgangspunkt for å få klarlagt hva det egentlig er man ønsker å oppnå gjennom gjenoppliving av Samarbeidsnemnda. Mener de [Brofoss og Getz-Wold] på denne måten å kunne øve innflytelse på selve målene i den økonomiske politikk?

¹⁹⁴ Morgenbladet 8.11.1969

¹⁹⁵ Bankenes diskusjoner etter septembertiltakene. Spørsmål om melding til Stortinget eller lovendring. 24.11.1969. eskenr 400.1/1969 ØA/Riksarkivet.

¹⁹⁶ Bankenes diskusjoner etter septembertiltakene. Merknader til Bakkes notat. 29.10.1969, eskenr 400.1/1969 ØA/Riksarkivet.

Eivind Erichsen hang seg på Bakke og Skånlands argumentasjon mot fornyet tillitt til bruk av avtalesamarbeid. Erichsen var enig med sine kollegaer i departementet og deres kritikk mot å gjenreise Samarbeidsnemnda. Han påpekte at «grunnlaget for penge- og kredittpolitikken bør først og fremst være en kredittlov [...] Det [er] selvsagt en fordel dersom man kan oppnå maksimal forståelse og tilslutning fra bankenes side for den bruken man gjør av loven. Men Loven bør ikke erstattes av avtaler».¹⁹⁷ Som de andre embetsmennene i Finansdepartementet, mente Erichsen at bruk av avtaler ikke var et alternativ til kredittloven. Brofoss hadde argumentert med at gjennom avtaler ble bankene gjort medansvarlige for kredittpolitikken, og at de derfor ville overholde inngåtte avtaler. Erichsen snudde opp ned på Brofoss' argument, og hevdet at «avtaler stille ofte den enkelte bank i et dilemma, der resultatet lett blir at den lojale banksjef kommer uheldigere ut den mindre lojale».¹⁹⁸

5.6 Brofoss trekker seg

Erik Brofoss har talt. Sjefdirektøren i Norges Bank har gitt oss sin årlige oversikt over rikets økonomiske tilstand slik den arter seg for en som sitter i en relativt nøytral posisjon. I pakt med tradisjonen har Brofoss slått til alle sider. Hans tale har adresse til politikerne og kredittinstitusjonene, til rederne og partene i arbeidslivet. Tidligere om årene har han ofte vært skarp og beisk i sin kritikk. Denne gangen var han svært balansert og behersket i sine uttalelser. Det betyr imidlertid ikke at det mindre grunn til å ta han alvorlig.¹⁹⁹

Slik beskrev Dagbladet Erik Brofoss' siste årstale som sentralbanksjef i Norges Bank. Kontrasten til hva avisene skrev da han tiltrådte i 1954 er markant. Brofoss hadde gjennom 16 år som sentralbanksjef gjort seg bemerket i norsk økonomisk politikk. Han ble aldri den lydige undersåtten som mange borgerlige aviser fryktet, men samtidig var han nok mer opposisjonell overfor de politiske myndighetene enn det arbeiderpartipressen forventet. Brofoss trakk seg fra sin stilling som sentralbanksjef i 1970, og begynte som eksekutivdirektør i IMF. I sin siste årstale til representantskapet så han positivt på den norske økonomien i 1970-årene og hevdet at «det er [...] ikke noen grunn til å regne med en mindre vekst i det ti-år vi nå går inn i, enn i det foregående.»²⁰⁰ Brofoss ga seg i en alder av 62 år og lot Knut Getz Wold, en av sine håndplukkede medarbeidere ta over sjefsstolen. Selv uttalte

¹⁹⁷ Bankenes disposisjoner etter septembertiltakene. Merknader til notater fra Bakke og Skånland. 25.11.1969, eskenr 400.1/1969 ØA/Riksarkivet.

¹⁹⁸ Se samme

¹⁹⁹ Dagbladet 18.2.1970

²⁰⁰ Norges Bank, Beretning og regnskap for 1969, s. 15

han: «Man skal slutte mens leken er god, og fordi krukken kan gå så lenge til havs at den kommer hankeløs hjem».²⁰¹

Norges Bank hadde ikke en uavhengig posisjon overfor de politiske myndighetene i etterkrigstida. I løpet av de første ti årene etter krigen ble en rekke virkemidler for å kunne utføre en uavhengig politikk overført til Finansdepartementet. Det ville vært utenkelig dersom Norges Bank for eksempel skulle foreta en diskontoforhøyelse uten godkjenning fra regjeringen. I en rekke land hadde sentralbanken en friere stilling enn i Norge. I den anledning kan en spørre seg hvorfor en så dyktig, og til tider maktglad, person som Erik Brofoss lot seg overkjøre av de politiske myndighetene? I denne sammenheng er det viktig å huske at Brofoss var en av arkitektene bak den økonomiske politikken som ble ført i Norge. Han var selv med på å frata Gunnar Jahn og Norges Bank myndighet som statsråd. Og Brofoss var nok klar over at om han gjennomførte sin egen politikk i Norges Bank uten godkjenning fra myndighetene, ville han få sine vinger klippet av. Politikerne og embetsverket ville da ha reagert raskt og enten fått ham fjernet eller innskrenket hans myndighetsområde. En kan si at Brofoss var både far og sønn av lavrentepolitikken. Som en far var han med på tilblivelsen, og som en sønn ble han strengt oppdratt til å følge farens spilleregler. Det ville derfor vært svært spesielt om Brofoss gikk mot prinsippene som lå i lavrentepolitikken og begynte å bruke renten aktivt i penge- og kredittpolitikken.

Men på hvilke områder kan man si at Norges Bank under Brofoss hadde en uavhengig stilling? Rent formelt hadde Norges Bank uttalelsesrett og kunne kritisere den økonomiske politikken myndighetene la opp til. Brofoss' årstaler utviklet seg til å bli ett av de viktigste dokumenter i norsk politikk, med stor innflytelse på den økonomiske debatten. Brofoss hadde også innflytelse på den økonomiske politikken gjennom uformell kontakt med finansministrene. Gamle partikamerater fikk råd av Brofoss, og han pleiet god kontakt med borgerlige ministre som Ole Myrvoll. For å hanskes Myrvoll, fikk nok Brofoss også god hjelp av visesentralbanksjef Getz Wold som var partifelle og en god venn og rådgiver for Myrvoll. Gjennom personlige kanaler og offentlige uttalelser kan man si at Norges Bank under Erik Brofoss hadde innflytelse over innholdet i politiske beslutninger.

I forbindelse med sin avgang som sentralbanksjef ble Brofoss intervjuet av Arne Strand i Arbeiderbladet. Da gjentok Brofoss nok en gang at Norges Bank ikke burde være en selvstendig institusjon:

²⁰¹ Bang og Holter (1991), s. 94

Etter min mening bør ikke Norges Bank ha adgang til å føre en selvstendig politikk i den forstand at den kan treffe beslutninger som går imot de politiske organers oppfatninger. Det ville være å gjøre Norges Bank til et utenom-parlamentarisk organ. Jeg håper det kan sies at i min tid har Norges Bank holdt seg til rollen som rådgiver.²⁰²

Det stedet der Brofoss nok hadde mest innflytelse var Samarbeidsnemnda. Dette kan være en av forklaringene på hvorfor han gjorde et gjenoppplivningsforsøk av nemnda i 1969.

Samarbeidsnemnda var et velegnet forum for Brofoss; her kunne han som formann boltre seg som fisken i vannet, true og lokke myndigheter og bankvesen for å komme fram til avtaler.

Gjennom de ti årene han satt som formann i nemnda fikk han på plass flere store kredittavtaler, og myndighetene og bankene kom fram til avtaler gjennom forhandlinger og kompromiss. Brofoss uttalte at han gikk til snoreloftet i norsk økonomisk politikk da han ble sentralbanksjef. Gjennom Samarbeidsnemnda trakk han utvilsomt i forskjellige tråder, til forargelse og glede for bankfolk, embetsmenn og politikere, og bidro slik til å forme Norges Banks reelle posisjon i utøvelsen av økonomisk politikk i Norge, om enn innenfor klart opptrukne rammer. Men med kredittloven av 1965, tok Finansdepartementet over Brofoss stilling på snoreloftet. Norges Bank satt igjen som en av de minst uavhengige sentralbankene i den industrialiserte, vestlige verden.

²⁰² Intervju i Arbeiderbladet 31.10.1970 av Arne Strand

6.0 Konklusjon

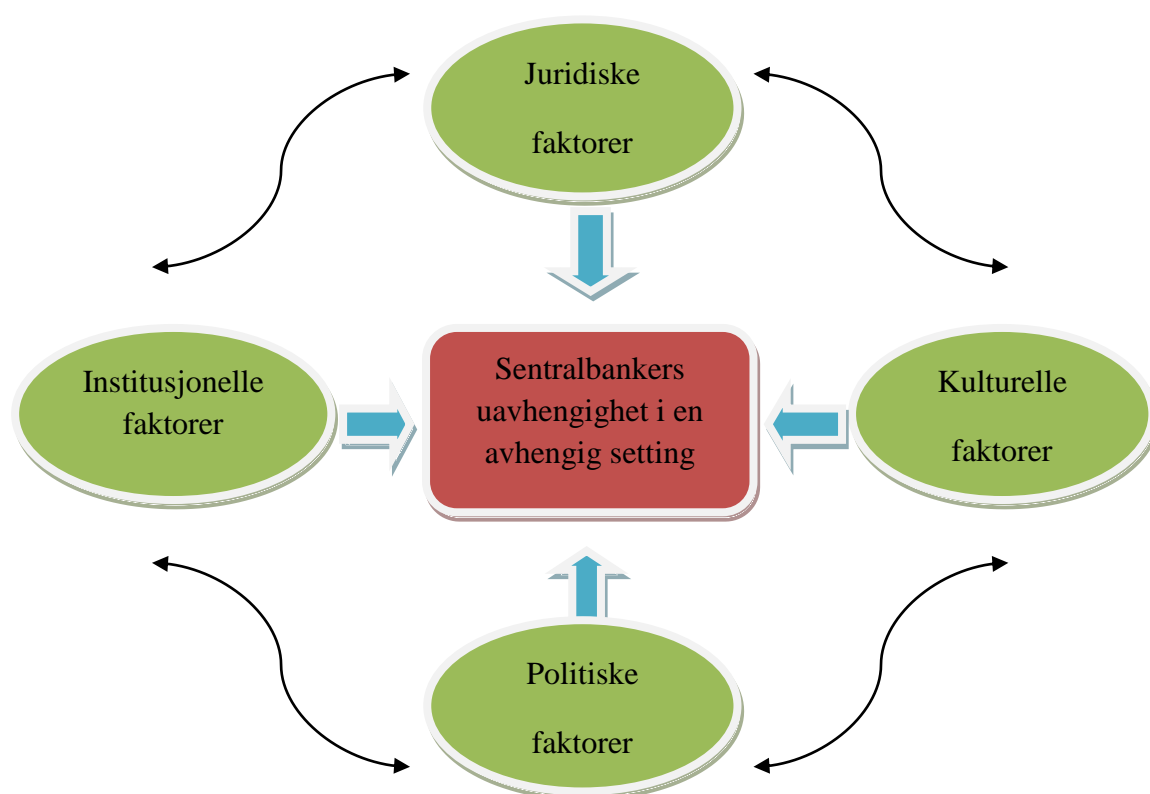
I dette kapitlet skal jeg forsøke å samle trådene fra den kvalitative analysen. I de foregående kapitlene har vi blitt kjent med Norges Bank fra 1945 til 1970, og vi har sammenlignet utviklingen og sentralbankens grad av uavhengighet med Sveriges Riksbank og Bank of England. Det har blitt gjort rede for på hvilke områder man kan si at Norges Bank hadde en viss selvstendighet overfor de politiske myndighetene. I tillegg har vi sett at de to øvrige sentralbankene satt på langt flere verktøy for å utøve sin uavhengighet. Innledningsvis vil forskjellene og likhetene mellom sentralbankene bli presentert på en mer systematisk måte enn i de foregående kapitlene. Deretter vil funnene fra den kvalitative analysen bli satt i system, og resultatene presentert kvantitativt, som en del av den endelige konklusjonen. Ved å tallfeste de forskjellige variablene blir det lettere å foreta en sammenligning mellom de tre sentralbankene. Her blir det vist til at den *de facto* uavhengigheten for de tre sentralbankene som blir behandlet, ikke korrelerer med den *de jure* uavhengigheten. Konklusjonen avsluttes med en sammenfatning og diskusjon av funnene fra oppgaven.

6.1 Fastsettelse av sentralbankers uavhengighet

Det er flere faktorer som avgjør hvor stor grad av uavhengighet en sentralbank har. For å måle grad av uavhengighet er det viktig å se på flere av disse. I den enkle modellen som legges fram her, er det fire faktorer som vektlegges; juridiske, politiske, institusjonelle og personlige.

De juridiske faktorene inneholder variabler fra sentralbanklovgivningen i de enkelte land. Her er det blant annet undersøkt hvem som utnevner sentralbanksjefer og medlemmene i direksjonen. Når det kommer til de politiske faktorene, er variabler som myndighet til rentefastsettelse og markedsoperasjoner undersøkt, mens de institusjonelle faktorene omhandler bruk av frivillige avtaler (moral suasion) og rapporteringslinjer fra sentralbanken. Til slutt pekes det på de kulturelle faktorene, der sentralbanksjefens innflytelse og sentralbanken som rådgivende organ har vært under lupen. Denne modellen operasjonaliseres gjennom konkrete variabler etter presentasjonen av modellen:

Modell for sentralbankers uavhengighet i etterkrigstida



Hver av disse fire faktorene blir senere delt opp i en rekke variabler. Totalt fjorten variabler blir undersøkt. Innenfor hver variabel rangeres grad av uavhengighet fra mest uavhengig (1,00) til minst uavhengig (0,00). Vi får da fire tabeller. Før disse tabellene blir presentert, diskuteres de forskjellige variablene.

6.2 Forholdet mellom sentralbanken og myndighetene i Norge, Sverige og Storbritannia

I de følgende avsnittene vil forskjellige variabler knyttet til sentralbankenes uavhengighet bli diskutert systematisk. Først vises det til variabler som kan være med å fastslå juridisk uavhengighet fra myndighetene. Grunnlaget for sentralbankenes virksomhet legges med sentralbanklovene. Av de tre landene som har vært behandlet, hadde Norges Bank den eldste sentralbankloven. Sverige fikk sin lov revidert i 1934, mens den britiske sentralbanklovgivningen ble fornyet ved nasjonaliseringen i 1946. I nyere sentralbanklover fra 1980-tallet har det vært vanlig å fastslå hva som er sentralbankenes funksjon. Dette var verken tilfellet for Norges Bank, Sveriges Riksbank eller Bank of England i den første etterkrigstida. Når det kommer til eierskapet for sentralbankene, har vi sett at staten tok over aksjekapitalen i Norge og Storbritannia ved nasjonaliseringene etter krigen. I Sverige hadde staten vært

eneeier helt siden etableringen av banken.²⁰³

Når en skal undersøke forholdet mellom sentralbanken og de politiske myndighetene, er det nyttig å se på sammensettingen og utnevnelsen av bankens styre. Sentralbanksjefene i Norge og Storbritannia ble utnevnt av regjeringen, mens det i Sverige var hovedstyret (Bankofullmäktige) som sto for utnevnelsen. Dette kan være et tegn på at den svenske sentralbanken var mindre avhengig. I praksis var det imidlertid slik at regjeringen utnevnte sentralbanksjefen også i Sverige, riktignok indirekte gjennom sine parlamentariske representanter i direksjonen. Når det kommer til oppnevningen av direksjonen/hovedstyret, var det sammensettingen av parlamentet som avgjorde dette i Norge og Sverige. Forskjellen her var, som vi så i kapittel 2, at ledelsen for hovedstyret i Sverige var utnevnt etter påtrykk fra Finansdepartementet. I Norge var det sentralbanksjefen som var leder for direksjonen. I Storbritannia var situasjonen en annen. Her hadde regjeringen rett til å utnevne hele direksjonen, i tillegg til sentralbanksjefen. Dette ga den britiske regjeringen en forholdsvis sterk juridisk posisjon overfor sentralbanken sammenlignet med regjeringene i Norge og Sverige.

Etter å ha sett hvordan ledelsen utnevnes, kan det også være nyttig å undersøke hvor lange åremål sentralbankledelsen hadde. Ifølge Hermod Skånland, sentralbanksjef i Norge fra 1985 til 1994, hadde lengden på disse periodene betydning for forholdet til myndighetene: «Short periods of appointment for the governing bodies will make them more dependent on the government than longer periods, especially if the appointment is the same as the period of election of the government and if the entire Board of Directors is appointed at the same time».²⁰⁴ Med dette perspektivet kan en hevde at Norges Bank hadde en forholdsvis sterk juridisk posisjon. Her kunne nemlig sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen sitte på ubegrenset tid, i motsetning til i Storbritannia, der det var femårige åremål med mulighet for gjenvalg.

Når det gjelder mer institusjonelle forhold, var det kanskje bruken av frivillige avtaler og rapporteringslinjer fra sentralbanken til myndighetene som var de mest sentrale i etterkrigstida. Bruk av frivillige avtaler, *moral suasion* på engelsk, har blitt diskutert i flere kapitler i denne oppgaven. Også her var det forskjeller mellom de tre landene. I Storbritannia var det sentralbanken alene som sto for gjennomføringen av slike avtaler, mens det i Sverige var sentralbanken i samarbeid med Finansdepartementet som sto for dette arbeidet. I Norge

²⁰³ Kapittel 6.1 er basert på funn i kapittel 2-5. Øvrige detaljer er hentet fra Skånland (1984) og Capie m.fl.(1994) som gir en grundig gjennomgang av forskjellige variabler fra ulike sentralbanker.

²⁰⁴ Skånland (1984), s. 12

har vi sett at særlig Erik Brofoss vektla bruk av avtaler som et viktig ledd i kredittpolitikken. Men blir det feil å si at det kun var sentralbanken som organiserte dette i Norge. Som vi har sett, var det Finansdepartementet som kunne true med sanksjoner, i tillegg til at Finansdepartementet førte forhandlinger med kredittinstitusjonene parallelt med forhandlingene i Samarbeidsnemnda. En annen institusjonell variabel er rapporteringslinjene fra sentralbanken. Etter en endring i 1949 av § 36 i loven om Norges Bank, ble det fastslått at Norges Banks beretning om bankens virksomhet ikke lenger skulle sendes direkte til Stortinget. Fra da av gikk beretningen fra bankens direksjon til Finansdepartementet, for deretter å forelegges Kongen og Stortinget.²⁰⁵

Rentefastsettelse har vært, og er fortsatt, et av sentralbankens viktigste og mest diskuterte virkemiddel. Dette virkemidlet kan defineres som en politisk variabel. Med retten til å fastsette renten, eller diskontoen, kan sentralbanken være en sentral utøver i landets økonomiske politikk. Som vi har sett, tok den svenske og britiske sentralbanken i bruk rentevåpenet til tross for motstand fra myndighetene. For Norges Bank sin del var ikke renten et disponibelt verktøy. I Norge var det Finansdepartementet som regulerte renten som en del av landets øvrige økonomiske politikk. Som en trofast lavrentemann, er det dessuten vanskelig å se for seg at Erik Brofoss ville brukt renten aktivt hvis han hadde hatt muligheten til det. Men til forskjell fra de to andre landene, hadde altså ikke Norges Bank rett til å fastsette og bruke renten aktivt. Dette gir igjen sentralbanken en svakere de facto stilling.

I etterkrigstida var finansieringen av statsbankenes virksomhet en sentral del av myndighetenes økonomiske politikk. Særlig i Norge og Sverige var dette viktig med tanke på industri- og boligbyggingen. I Sverige og Storbritannia samarbeidet finansdepartementet med sentralbanken i arbeidet med å finansiere statsbankenes virksomhet, mens dette ble styrt av Finansdepartementet i Norge. For å regulere andre virksomheter, var emisjonskontrollen et sentralt verktøy som kunne brukes for å begrense privates, kommuners og fylkeskommuners utstedelse av obligasjoner, slik at staten lettere kunne få solgt sine obligasjoner. I Norge ble emisjonskontrollen overført fra Norges Bank til Finansdepartementet med § 3 i den nye renteloven fra 1953: «Kongen kan fastsetja at lån mot utskriving av partialobligasjonar ikkje kan leggjast ut til offentlig teikning eller takast opp på annan måte utan samtykke frå Noregs Bank.»²⁰⁶ Direksjonen i Norges Bank kom fram til at arbeidet med å sette opp den prioriterte rekkefølgen for ulike prosjekt og vurderinger av de enkelte låneopptakene burde ligge hos Finansdepartementet. Da loven ble fornyet i 1956, ble denne myndigheten overført til

²⁰⁵ NOU 1983:39, s. 223

²⁰⁶ Knutsen (2007), s. 297

Finansdepartementet. Som vi så i kapittel tre, lå emisjonskontrollen hos sentralbanken i Sverige og var et viktig verktøy for Riksbanken.

Når det kommer til bruken av såkalte markedsoperasjoner, *open-market operations*, er det også stor forskjell mellom de tre bankene gjennom etterkrigstida. I de to nordiske landene ble dette instrumentet knapt brukt, da det ikke lot seg kombinere med lavrentepolitikken. Sveriges Riksbank tok imidlertid etter hvert i bruk markedsoperasjoner i samråd med Finansdepartementet. Ifølge Hermod Skånland var markedsoperasjoner et av Bank of Englands viktigste verktøy i pengepolitikken: «In [...] United Kingdom [...] open market operations are essential [...] The Bank of England sells government bonds in the market as the principal means of controlling the growth of the monetary aggregates to the levels set by the Government's monetary targets.»²⁰⁷

Valutapolitikk har ikke blitt diskutert i denne oppgaven. Ansvaret for valutakurser er likevel en variabel som bør belyses. Her kan man si at Norges Bank hadde en rådgivende funksjon, mens den britiske sentralbanken hadde mer direkte innflytelse på valutakursavgjørelser gjennom etterkrigstida.

Vi har nå sett på noen variabler som kan være med på å fastsette sentralbankers uavhengighet overfor de politiske myndighetene. Det siste punktet som bør diskuteres er sentralbanksjefenes innflytelse. Gjennom oppgaven har vi blitt kjent med flere sentralbanksjefer i Norge, Sverige og Storbritannia. Noen har vært i opposisjon til myndighetene, som Gunnar Jahn, Lord Cobbold og Ivar Rooth, mens andre har vært mer tilbøyelige til å føye seg for politikernes ønsker og pålegg. Hvis en skal forsøke å gradere sentralbanksjefenes innflytelse, er det nok de britiske som stiller sterkest. En slik gradering er selvfølgelig vanskelig, men kan likevel være med å gi oss en pekepinn på ulike aspekter ved de tre sentralbankenes uavhengighet. I neste del av konklusjonen vil det bli forsøkt å kvantifisere funnene, for å se om vi kan finne noen markante, målbare forskjeller.

6.3 Kvantitativ presentasjon av funnene

Bruken av kvantitativ metode i historiefaget er både komplisert og risikofylt. For over femti år siden advarte en av spillteoriens grunnleggere, Oscar Morgenstern, mot tallfesting og kvantifisering av kvalitative fenomener.²⁰⁸ Det er flere store utfordringer som melder seg ved bruk av en slik metode. Muligheten for å gjøre tilfeldige feil er til stede, noe som kan føre til følgefeil i modellen. Tallfestingen og vektingen av variabler er dessuten et subjektivt valg, og

²⁰⁷ Skånland (1984), s. 25

²⁰⁸ Schotter, A og Nadiri, M. I (1977)

ikke gitt av objektive og vitenskapelige kriterier. Det er forskeren selv som velger variabler. Spørsmålene som stilles, er et resultat av forskerens subjektive oppfatning av hva som er viktig å undersøke. Og når de utvalgte variablene kvantifiseres og presenteres i tabeller og diagrammer, er det viktig å huske at det er forskerens prioriteringer som ligger bak.

Selv om det kan settes spørsmålsteget ved bruken av en slik metode, er den fruktbar. Tidligere i oppgaven har de ulike variablene blitt diskutert kvalitativt i en historisk analyse. Leseren har slik fått innblikk i de analysene som ligger bak kvantifiseringen av variablene. De indeksene som blir presentert må ikke oppfattes som objektiv forskning, og ikke tas ut av den kvalitative sammenheng. Da blir tallmaterialet verdiløst. Det er først når de utvalgte variablene diskuteres i en historisk analyse, at funnene får verdi.

Som sagt er det ingen fasit på hvordan man velger å gradere de ulike variablene.²⁰⁹ I prosessen med de avveieringer som er foretatt i disse tabellene, er det særlig to problemer som har meldt seg. Det første, og kanskje mest åpenbare problemet, er endringer over tid. Noen variabler endret seg i de ulike landene i etterkrigstida. Et eksempel i denne sammenheng er *Sentralbanksjefens innflytelse*. Her hadde de forskjellige sentralbanksjefer i de tre landene ulik grad av innflytelse, og det var vanskelig å gradere de ulike variablene. Per Åsbrink opptrådte for eksempel ikke på samme måte overfor de politiske myndighetene, som Ivar Rooth gjorde rett etter andre verdenskrig. Lover har også endret seg i løpet av de 25 årene som denne oppgaven spenner over.

Et annet problem med fastsettelse av variablene var identifikasjonsproblemer. Forskjellen mellom juridiske og politiske faktorer er ikke gitt, og variabler som er lovfestet i ett land, kan falle under politiske og institusjonelle faktorer i et annet. For eksempel var rapporteringslinjene til de politiske myndighetene lovfestet i Norge og Storbritannia rett etter krigen, mens det i Sverige ble avgjort av sentralbankledelsen. Dette endret seg dessuten i løpet av perioden, og faller dermed inn under problemet med endringer over tid. Som tidligere nevnt, er det subjektive avgjørelser som ligger til grunn for graderingene av de ulike variablene. Der det har vært usikkerhet rundt plassering av variabler, er det Norge som har fungert som eksempel overfor Sverige og Storbritannia.

Men det mest problematiske med kvantifiseringen er imidlertid hvordan man velger å gradere de ulike variablene. Men man må foreta noen valg underveis i forsøk på å tallfeste sentralbankers uavhengighet. Dette arbeidet har vært tidkrevende. Ved å lese internasjonal

²⁰⁹ Arbeidet med innsamling og bearbeidelse av tallmateriale ble gjort i samarbeid med Venneslan, Kleivset og Klunde i forbindelse med artikkelen *Independence within Government – Central Banking in Norway 1945-70*. Artikkelen er pr dags dato «til høring» i Norges Bank, og blir mest sannsynlig publisert høsten 2010.

litteratur om sentralbanker og sentralbankers uavhengighet, har det vært mulig å se hvilke variabler som blir vektlagt der. Enkelte variabler kan, hvis de granskes separat, framstå som nærmest parodiske. Et eksempel her kan være grad av rådgivning fra sentralbanksjefen til regjeringen. Noe rådgivning gir halvparten så høy score som hyppig rådgivning (0,50 Vs 1,00). Her mener jeg det er en vesensforskjell mellom faste, institusjonaliserte rådgivningsorganer i Sverige og Storbritannia og den mer uformaliserte rådgivningen i Norge. I alle avveiningene har jeg arbeidet tett opp i mot flere økonomiske historikere for å få tilbakemelding på de forskjellige variablenes verdier.

Når en skal se på de tabellene som blir presentert, er det viktig å være bevisst de metodologiske utfordringene som ligger bak tallfestingen av variablene. Variablene er som sagt samlet opp i fire tabeller:

Tabell 1 Juridiske variabler

	Variabler	Koding	Land
1.	Juridiske		
a.	<i>Mandat til å utnevne sentralbanksjef</i>		
	Sentralbankens direksjon/hovedstyre	1,00	
	Parlamentet/lovgivende myndighet	0,67	
	Sentralbankens direksjon/hovedstyre etter påtrykk fra regjering	0,33	SVE
	Regjering	0,00	NOR/UK
b.	<i>Medlemmer i sentralbankens direksjon/hovedstyre</i>		
	Personer uten tilknytning til lovgivende/utøvende myndighet	1,00	
	Representanter fra parlament/lovgivende myndighet	0,67	NOR/SVE
	Regjeringsutnevnte representanter	0,33	UK
	Ministre i regjering/statssekretærer	0,00	
c.	<i>Lengden på sentralbanksjefens åremål</i>		
	Ubegrenset	1,00	NOR/SVE
	5 år eller mer	0,67	UK
	4 år (gjenspeiler regjeringens valgperiode)	0,33	
	Ikke nevnt	0,00	

Tabell 2 Institusjonelle variabler

	Variabler	Koding	Land
2.	Institusjonelle		
a.	<i>Bruk av frivillig avtalesamarbeid (Moral suasion)</i>		
	Organisert av sentralbanken	1,00	UK
	Organisert av sentralbanken og "sanksjonert" av Finansdepartementet	0,67	SVE
	Organisert av både Finansdepartementet og sentralbanken	0,33	NOR
	Organisert av Finansdepartementet	0,00	
b.	<i>Kommunikasjons-/rapporteringslinjer fra sentralbanken</i>		
	Til parlamentet	1,00	
	Til parlamentet via Finansdepartementet	0,67	SVE/UK
	Offentlige uttalelser	0,33	
	Til Finansdepartementet	0,00	NOR

Tabell 3 Kulturelle/personlige variabler

3.	Kulturelle/Personlig		
a.	Sentralbanksjefens innflytelse		
	En sterk posisjon, men delvis påvirket av regjeringen	1,00	UK
	En sterk posisjon, men kraftig påvirket av regjeringen	0,67	SVE
	Representerer hovedsaklig Finansdepartementets syn	0,33	NOR
	Dominert av instruksjoner fra Finansdepartementet	0,00	
b.	Sentralbanken som rådgivende organ		
	Hyppig rådgivning til regjeringen	1,00	UK/SVE
	Noe rådgivning til regjeringen	0,50	NOR
	Ingen rådgivning	0,00	

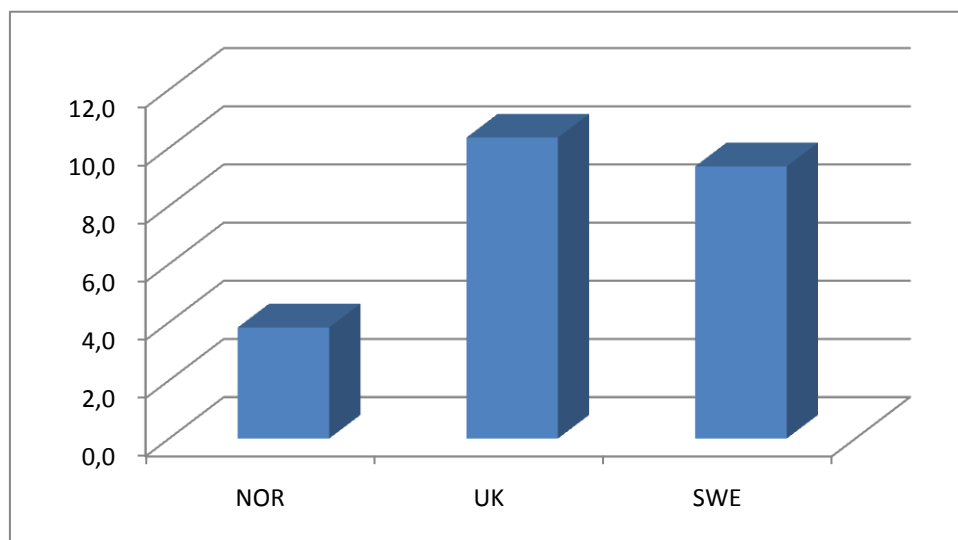
Tabell 4 Politiske variabler

	Variabler	Koding	Land
4.	Politiske		
a.	<i>Rentefastsettelse</i>		
	Fastsatt av sentralbanken	1,00	
	Fastsatt av sentralbanken i samarbeid med Finansdepartementet	0,67	SVE/UK
	Fastsatt av Finansdepartementet i samarbeid med sentralbanken	0,33	
	Fastsatt av Finansdepartementet	0,00	NOR
b.	<i>Finansiering av statsbankene</i>		
	Styrt av sentralbanken	1,00	
	Styrt av sentralbanken i samarbeid med Finansdepartementet	0,67	SVE/UK
	Styrt av Finansdepartementet i samarbeid med sentralbanken	0,33	
	Styrt av Finansdepartementet	0,00	NOR
c.	<i>Emisjonskontroll</i>		
	Styrt av markedet (få restriksjoner på utstedelse av obligasjoner)	1,00	UK
	Styrt av sentralbanken	0,67	SVE
	Styrt i samarbeid mellom sentralbanken og Finansdepartementet	0,33	
	Styrt av Finansdepartementet	0,00	NOR
d.	<i>Markedsoperasjoner (open-market)</i>		
	Foretatt av sentralbanken	1,00	UK
	Foretatt av sentralbanken i konsultasjon med Finansdepartementet	0,67	
	Foretatt av sentralbanken og Finansdepartementet i samarbeid	0,33	SVE
	Lite markedsoperasjoner	0,00	NOR
e.	<i>Ansvarlig for pengepolitiske avgjørelser</i>		
	Sentralbanken	1,00	
	Deltakelse fra sentralbanken, men liten innflytelse	0,67	UK, SVE
	Sentralbanken kun rådgivende for regjeringen	0,33	NOR
	Sentralbanken uten uttalelsesrett	0,00	
f.	<i>Ansvarlig for valutakurser</i>		
	Sentralbanken	1,00	
	Deltakelse fra sentralbanken, men liten innflytelse	0,67	UK/SVE
	Sentralbanken kun rådgivende for regjeringen	0,33	NOR
	Sentralbanken uten uttalelsesrett	0,00	
g.	<i>Organisering av private bankers reservekrav</i>		
	Sentralbanken	1,00	UK
	Deltakelse fra sentralbanken, reell innflytelse	0,67	SVE
	Sentralbanken kun rådgivende for regjeringen	0,33	NOR
	Sentralbanken uten uttalelsesrett	0,00	

6.4 Resultater

Til tross for metodologiske problemer og utfordringer, er tabellene basert på et omfattende empirisk materiale og drøftelser tidligere i oppgaven. Variablene gir oss et bilde på de tre sentralbankenes uavhengighet i etterkrigstida. Når variablene fra de fire tabellene slås sammen, får vi følgende figur:

Figur 1 Sentralbankenes uavhengighet 1945-1970



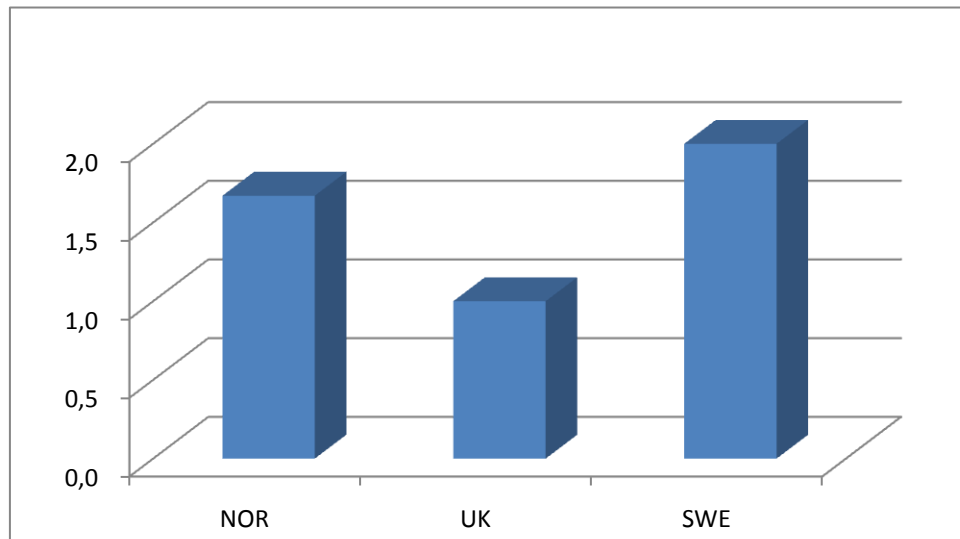
Figuren viser de ulike gradene av uavhengighet for sentralbankene som er med i denne analysen. Den britiske sentralbanken har høyest grad av uavhengighet, mens Norges Bank scorer lavest. Sveriges riksbank har relativt høy uavhengighet og en markant høyere score enn Norges Bank.

Det mest overraskende funnet er trolig den høye scoren til sentralbanken i Storbritannia. Nasjonaliseringen i 1946 og den nye britiske sentralbanklovgivningen åpnet opp for at myndighetene kunne detaljstyre Bank of England i langt større grad enn tidligere. Men det ser ut til at den juridiske faktoren ikke ga så sterkt utslag i de tre andre faktorene. I Norge ser det ut til at situasjonen var motsatt; her hadde sentralbanksjefen og den øvrige direksjonen i Norges Bank en forholdsvis sterk juridisk stilling, men hadde på den andre siden en lav grad av uavhengighet når det kommer til de politiske, institusjonelle og kulturelle faktorene.

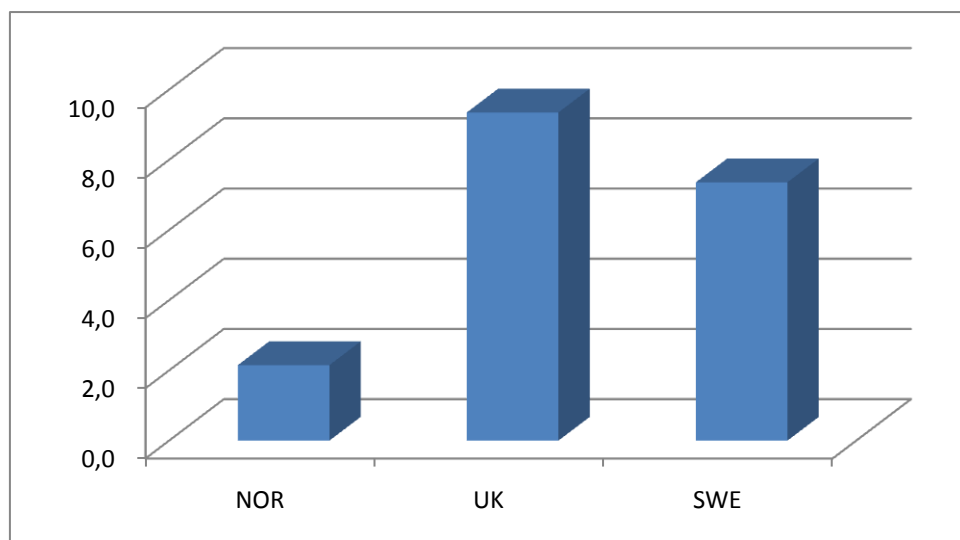
I figur to og tre er den *de jure* uavhengigheten satt opp imot *de facto* uavhengighet. Funnene her viser det paradoksale mønstret med at Bank of England, med en lav *de jure* uavhengighet, scorer høyt på de øvrige faktorene. Disse faktorene faller under betegnelsen *de*

facto uavhengighet. For Norges Bank var som sagt det motsatte tilfellet, med høy *de jure* uavhengighet og lav *de facto* uavhengighet. Dette kommer til syne i figur to og tre:

Figur 2 *De jure* uavhengighet



Figur 3 *De facto* uavhengighet



Resultatene viser at det ikke var noen positiv sammenheng mellom *de jure* og *de facto* uavhengighet for sentralbanker i etterkrigstida. Sveriges Riksbank er den eneste sentralbanken som tenderer mot en slik positiv sammenheng. I Norge og Storbritannia er det påfallende hvor motstridende *de jure* og *de facto* uavhengighet sentralbankene hadde.

6.5 Endelig konklusjon

I etterkrigstida var Norges Bank mindre uavhengig enn Sveriges Riksbank og Bank of England. Tiårene mellom 1945 og 1970 var planleggingsøkonomenes storhetstid. Den økte tilliten til statlig styring av økonomien og erfaringene fra mellomkrigstida ga ikke rom for uavhengige sentralbanker i klassisk forstand. Men vi har sett at de tre sentralbankene hadde forskjellige grader av uavhengighet. I et komparativt perspektiv var Norges Bank den minst uavhengige.

Én av årsakene til den relativt lave uavhengigheten kan ligge i politikken.

Arbeiderpartiets regjeringer hadde flertallet av Stortinget bak seg helt til Per Bortens første borgerlige regjering tok over i 1965. Gjennom nesten tjue år satt Arbeiderpartiet med regjeringsmakt. Politikerne opplevde en sterk økonomisk vekst gjennom disse årene, og planleggingsøkonomien ga svært gode resultater. Det er derfor forståelig at politikerne ikke så noe poeng i å øke sentralbankens makt. Tanken om at Norges Bank skulle ha en uavhengig stilling var derfor fjern for politikerne som satt i regjering. De borgerlige partiene var kritisk til en del av Arbeiderpartiets styringsoptimisme. Men når de borgerlige endelig kom til makta i 1965, var det de som kom til å ta i bruk den nye kredittloven – en lov som de selv var motstandere av da den ble vedtatt. Det politiske bildet i etterkrigstida var dominert av Arbeiderpartiet, og dette var med på å forme forholdet mellom sentralbanken og myndighetene. Samtidig var det konsensus i Stortinget om at Norges økonomiske utvikling måtte underlegges politisk styring. Lavrentepolitikken satt i dessuten i ryggmargen hos politikerne. Og med lavrentepolitikken ble sentralbankens rolle marginalisert.

Sosialøkonomenes inntreden i embetsverket må også ha vært en av årsakene til at Norges Bank ble så avhengig av myndighetene. Mens politikerne ønsket å styre og planlegge økonomien, var det embetsverket som utformet og iverksatte bruken av nye planleggingsverktøy som langtidsprogram og nasjonalbudsjetter. De unge økonomene i Finansdepartementet hadde store ambisjoner for planleggingsøkonomien. Disse ambisjonene og bruken av ny økonomisk teori fikk gehør hos politikerne. De sammenfallene interessene og synet på virkemiddelbruk for politikerne og embetsverket var med på å frata sentralbanken innflytelse og mulighet til å utøve en uavhengig sentralbankpolitikk.

Hvor mye hadde det å si for Norges Banks uavhengighet at Erik Brofoss ble sentralbanksjef i 1954? Kritikerne i den borgerlige pressen var skeptiske, og hevdet at regjeringen hadde «alene sikret seg det fulle herredømmet over seddelbankens virksomhet», og i tillegg hadde politikerne «avskåret den ubehagelige kritikk som kom fra banken under en

uavhengig ledelse.»²¹⁰ Kritikerne hadde rett til en viss grad. Brofoss hadde selv vært med å bygge opp embetsverkets styringsverktøy i sin tid, både som finansminister og handelsminister. Han var en av arkitektene bak den norske lavrentepolitikken. Alt i alt kan man si at Erik Brofoss var en av de mest sentrale politikerne i oppbyggingen og utformingen av Norges økonomiske politikk i tida etter andre verdenskrig. Da han kom til Norges Bank, var han helt klar på at sentralbanken skulle være underlagt de politiske myndighetene. Han visste at han måtte operere innenfor *central bank independence within government* om han skulle få gjennomslag for Norges Banks vurderinger. Og det var særlig i Samarbeidsnemnda og som rådgiver for myndighetene at Brofoss utøvde en uavhengig stilling. Da nemnda ble lagt ned, satt sentralbanken kun igjen som rådgiver.

Om dette ville ha utartet seg annerledes med en annen sentralbanksjef, blir et hypotetisk spørsmål. Gunnar Jahn forsøkte å gi Norges Bank en viktigere posisjon, men fikk lite respons fra politikerne. Sett i et internasjonalt, komparativt perspektiv, var de første ti årene etter 1945 ei vanskelig tid for sentralbankene å hevde sin rett. Men etter 1955 endret dette seg. Både Sveriges Riksbank og Bank of England opptrådte mer uavhengig fra da av. I Norge var situasjonen en annen. Riktignok hadde Norges Bank en viktig posisjon i Samarbeidsnemnda, men man endte opp med en streng kredittpolitisk lov i 1965 som innskrenket sentralbankens uavhengighet. Dette kunne kanskje blitt annerledes med en annen sentralbanksjef. I Sverige, som er et sammenlignbart land, inntok Åsbrink en rolle der han hevdet Riksbankens uavhengighet. Sentralbanksjefens rolle var viktig, og det kan tenkes at en annen og mer opposisjonell person enn Brofoss ville ha gitt Norges Bank økt uavhengighet etter 1955.

I denne oppgaven har vi sett at Norges Bank hadde liten grad av uavhengighet i etterkrigstida. Flere faktorer var med på å frata sentralbanken makt og innflytelse. I et internasjonalt perspektiv, var Norges Bank langt mer underlagt myndighetene enn Sveriges Riksbank og Bank of England. I planleggingsøkonomiens storhetstid med dens vekst, velstand og framgang var det få som ønsket en sterk og uavhengig sentralbank. Skyggene fra mellomkrigstidas kriser fristet mindre enn solskinnet fra det glade 1950- og 60-tall.

²¹⁰ Morgenbladet 26.6.1954

7.0 Litteraturliste

Arntzen, Sven: *Norges Banks rettslige stilling i forhold til Regjering og Storting*. Den norske bankforening og Forretningsbankenes felleskontor. Oslo 1958

Bang, Per og Holter, Jon Petter: *Norges Bank 175 år*. Norges Bank. Oslo 1991

Bank of England: *The development and operation of monetary policy 1960-1983*. Clarendon. Oxford 1984

Bergh, Trond: *Arbeiderbevegelsens historie i Norge – Storhetstid (1945-1975)*. Tiden Norsk Forlag. Oslo 1987

Bergh, Trond: *Vekst og velstand: norsk politisk historie 1945-1965*. Universitetsforlaget. Oslo 1987

Bjerkholt Olav: *Norske Nobelprisvinnere i økonomi: Ragnar Frisch og Trygve Haavelmo*. Det Norske Nobelinstituttets Skriftserie. Oslo 2001

Bordo, Michael og Forrest, Capie: *Monetary regimes in transition*. Cambridge University Press. Cambridge 1993

Borlaug, Egil: *Norges Bank – Grunntrekk i administrasjon, oppgaver og historie*. Norges Bank. Oslo 1999

Brofoss, Erik: *Kredittpolitikken i praksis, Forelesninger ved Universitetet i Oslo, vårsemesteret 1965*. Oslo 1965

Capie Forrest, Charles Goodhart og Norbert Schnadt: *The development of central banking*. Bank of England. London 1994

Dahl, Ottar: *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Universitetsforlaget. Oslo 2002

Ecklund, Gunhild: *Creating a new role for an old central bank: The Bank of Norway 1945-1954*. Handelshøyskolen BI. Oslo 2008

Ecklund, Gunhild: *Kredittpolitikken som redskap i den samfunnsøkonomiske styringen fra 1965 til 1980*. Universitetet i Oslo. Oslo 1995

Eichengreen, Barry: *Globalizing Capital*. Princeton University Press. New Jersey 2006

Eichengreen, Barry: *The European Economy since 1945*. Princeton University Press. New Jersey 2007

Fforde, John: *The bank of England and public policy 1941-58*. Cambridge University Press. Cambridge 1992.

Furre, Berge: *Vårt hundreår – Norsk historie 1905-2000*. Det norske Samlaget. Oslo 2000

Graff Hagen, Marit: *Samarbeidsnemnda – en studie av samarbeidet mellom staten og de private kredittinstitusjoner 1951-1965*. Universitetet i Oslo. Oslo 1977

Hanisch, Tore Jørgen, Gunhild Ecklund og Espen Søylen: *Norsk økonomisk politikk i det 20. århundre*. Høyskoleforlaget. Kristiansand 1999

Hennessy, Elizabeth: *A domestic history of The Bank of England*. Cambridge University Press. Cambridge 1992

Jonung, Lars: kapittel 12 – 16 i Lars Werin (red). *Från ränteregulering till inflasjonssnorm. Det finansiella systemet och riksbankens politik 1945-1990*. SNS förlag. Kristianstad 1993

Kjeldstadli, Knut: *Fortida er ikke hva den en gang var – en innføring i historiefaget*. Universitetsforlaget. Oslo 1999

Kleineman, Jan: *Central Bank Independence*. Nordstedts. Stockholm 2001

Knutsen, Sverre: *Staten og kapitalen i det 20. århundre – Regulering, kriser og endring i det norske finanssystemet 1900- 2005*. Universitetet i Oslo Unipub. Oslo 2007

Kynaston, David og Richard Roberts: *The Bank of England, money power and influence 1694-1894*. Clarendon Press. Oxford 1995

Lie, Einar: ”Langsiktighet eller styringssvikt i den økonomiske politikken”, i Tranøy, B.S. & Østerud, Ø (red). *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring s. 190-216*. Gyldendal akademisk. Oslo 2001

Lie, Einar: *Ambisjon og tradisjon*. Universitetsforlaget. Oslo 1995

Lie, Einar: Om Erik Brofoss i *Store norske leksikon*. Oslo 1999. URL: http://snl.no/.nbl_biografi/Erik_Brofoss/utdypning [Lesedato: 1.9.2009]

Mitra, Sid: *Central Bank versus Treasury: An international study*. University press of America. Washington 1978

Munthe, Preben m.fl: *Norges Bank gjennom 150 år*. Norges Bank. Oslo 1966

Norges Bank: *Beretning og regnskap 1954-1970*. Norges Bank. Oslo 1955-1971

Norges Bank: *Direksjonsprotokoller for Norges Bank 1965-1970*. Norges Bank. Oslo 1965-1970

NOU 1983:39 *Lov om Norges Bank og pengevesenet*, Otta 1983

Pringle, Robert: *Key events in central banking 1609-2001*. Central banking publ. London 2001

Radcliffe, Lord: *Committee on the Working of the Monetary System*. HMSO. London 1959

- Rasminsky, Louis: *The Role of the Central Banker Today*. IMF 1966
- Schotter, A og Nadiri, M.I: *Selected economic writings of Oscar Morgenstern*. New York University Press. New York 1977
- Sjersted, Francis: *Opposisjon og posisjon – Høyres historie 1945.1981*. Pax. Oslo 2003
- Sjersted, Francis: *Sosialdemokratiets tidsalder*. Pax. Oslo 2005
- Skånland, Hermod: *Doktriner og økonomisk styring – et tilbakeblikk*. Norges Banks skriftserie Nr.36. Oslo 2004
- Skånland, Hermod: *The central bank and political authorities in some industrial countries*. Norges Bank. Oslo 1984
- Slagstad, Rune: *De nasjonale strateger*. Pax. Oslo 2001
- Syrstad, Helge: *Sentralbankens uavhengighet*. Fagbokforlaget. Bergen 2003
- Toniolo, Gianni, Carl-Ludwig Holtfrerich og Jaime Reis: *The emergence of modern central banking from 1918 to the present*. Aldershot. Hants 1999
- Tranøy, Bent Sofus: *Styring, selvregulering og selvsosialisering: staten, bankene og kredittpolitikken 1950-1988*. Universitetet i Oslo. Oslo 1993
- Venneslan, Christian m.fl: *Independence within Government – Central Banking in Norway 1945-1970*. Artikkel under bearbeidelse. Norges Bank. Oslo 2010
- Wetterberg, Gunnar: *Pengerna & Makten*. Atlantis. Stockholm 2009
- Young, Ralph: *Instruments of Monetary Policy in the United States*. IMF 1973